

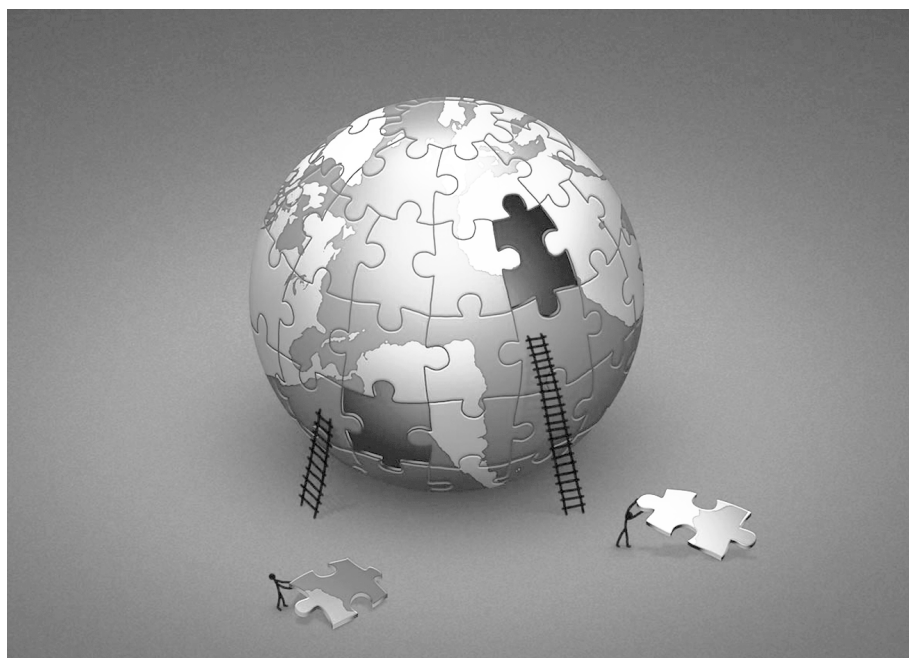


Università degli Studi di Palermo

*Dipartimento Città e Territorio
Facoltà di Architettura*



*Culture e Tecniche della Partecipazione
nei processi di pianificazione urbanistica e territoriale*



*Dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale
XXII Ciclo
ICAR21*

Coordinatore
Prof. F. Lo Piccolo

Tutor
Prof. N.G. Leone

Dottorando
Fabio Cernigliaro

Indice

1.	Articolazione ed argomentazioni	
1.1.	Definizione e Obiettivi del progetto di ricerca	1
1.2.	Premessa e definizione del termine “partecipazione”	
1.2.1.	Premessa	3
1.2.2.	Definizione del termine “partecipazione” attraverso gli attori	4
1.2.3.	Per uno schema di aiuto alla definizione del termine “partecipazione”	12
2.	Vicende storiche della pianificazione partecipativa	
	Gli aspetti culturali, politici ed economici dei primi del '900 tra Europa ed America	
2.1.	La Rivoluzione Industriale in Europa e l'impero inglese in India	
2.1.1.	La Rivoluzione Industriale in Europa	16
2.1.2.	Il Colonialismo e le esperienze di Geddes in India	19
2.2.	Il “giovedì nero” e l'esperimento della Tennessee Valley Authority	26
2.3.	L'urbanistica negli anni '60 negli Stati Uniti	31
2.4.	Dalla pianificazione di parte alla pianificazione transattiva	35
3.	Storia della pianificazione partecipata in Italia	
3.1.	Le vicende politiche, economiche e sociali in Italia nei primi del XX sec.	43
3.2.	Pianificazione e urbanistica in Italia nel secondo dopoguerra	50
3.2.1.	Quali contesti e quali attori	53
4.	Conclusioni	59
5.	Politiche e Tecniche di partecipazione	
5.1.	L'UE e le politiche partecipative	
5.1.1.	Gli Stati Nazionali e i governi locali	61
5.1.2.	Le politiche dello sviluppo sostenibile in Europa	63
5.2.	A chi spetta governare i diversi processi?	68
5.2.1.	Con chi	70
5.2.2.	La scala della partecipazione	72
5.2.3.	Esclusione o Inclusione: due metodi a confronto	80
5.3.	Quali conflitti?	83
5.4.	Metodi e tecniche della pianificazione partecipativa	86
6.	Quadro Legislativo di Piani e Programmi	
6.1.	Principali riferimenti normativi Nazionali e Regionali	89
6.2.	Principali riferimenti normativi sui Programmi Complessi	94

7.	Urbanistica a Palermo	104
	Le vicende urbanistiche dal II dopoguerra ad oggi	
7.1.	Le politiche e i piani degli anni '90	113
7.2.	Anni 2000, tra tradizione urbanistica e nuovi programmi	118
8.	Conclusioni	129

Appendice

Tecniche di partecipazione	121
<i>Tecniche per l'ascolto</i>	121
Ascolto passivo, Ascolto attivo, L'outreach, Animazione territoriale, ricerca-Azione Partecipata, Camminate di quartiere, Punti, <i>Focus group</i> , <i>Brainstorming</i>	
<i>Tecniche per l'interazione costruttiva</i>	127
<i>EASW (European Awareness Scenario Workshop)</i> , <i>Action Planning</i> , <i>Search conference</i> , Tecniche basate sulla simulazione: <i>Planning for Real</i> , Tecniche basate sulla spontaneità: <i>Open Space Technology</i> , Laboratorio di quartiere, Incontri di scala	
<i>Tecniche per la risoluzione dei conflitti</i>	132
La negoziazione distributiva (o posizionale), La negoziazione integrativa (o creativa) Concentrarsi sugli interessi e non sulle posizioni, Inventare soluzioni reciprocamente vantaggiose, L'analisi multicriteri, Le giurie di cittadini, Il bilancio partecipativo	

Bibliografia

1. Articolazione ed argomentazioni

1.1. Definizione e Obiettivi del progetto di ricerca

La ricerca mira a riformulare un giudizio sul ruolo e sui modelli di pianificazione correnti e sulle scelte politico-economiche, con particolare attenzione ai processi partecipativi approfondendo la conoscenza delle relazioni che intercorrono tra la disciplina della pianificazione e le metodologie e le tecniche dei processi di partecipazione democratica.

La città è spesso paragonata ad un organismo vivente che come tale si è accresciuto nelle sue dimensioni e nella specializzazione delle sue parti causando difficoltà nell'intervenire efficacemente a coloro che hanno il compito di regolarne i processi, ovvero gli amministratori, i tecnici, gli urbanisti e gli operatori economici.

Attraverso la lettura storica dei paradigmi della pianificazione "partecipativa" e delle evoluzioni politico, economico e sociali che si sono avvicendate in ambito internazionale, in particolar modo in Italia e nel caso specifico in Sicilia, si vuole cercare di comprendere come il divario tra lo sviluppo reale e lo sviluppo atteso si sia sempre più accentuato e come alcune scelte abbiano influito a marcare ulteriormente tali differenze.

Tenendo conto che la matrice storica culturale della "pianificazione partecipata" affonda le sue radici nei primi del '900, possiamo attraverso le teorie e il racconto delle esperienze di importanti autori¹ ricostruire i modelli e le teorie che si sono strutturate nel tempo e possiamo rileggere in chiave critica i momenti di svolta, le occasioni mancate o soffocate e quelle promosse come per esempio il cambiamento di direzione a partire dagli anni '90 sotto la spinta dell'Unione Europea riguardo al tema della partecipazione.

Infatti nell'ambito di trattati internazionali, conferenze e convegni vengono conati principi come sussidiarietà, equità sociale ed economica e cooperazione che determinano un ripensamento delle logiche e dei processi di piano. L'ingresso del soggetto politico dell'UE con i suoi trattati e direttive sposta le attenzioni delle teorie e dei processi di piano verso una maggiore attenzione sugli aspetti economici ed ambientali. In tal modo viene meno una matrice sociale culturale dei primi del '900 e si afferma una nuova visione che pone al centro delle sue logiche modelli economici.

E' proprio nell'evoluzione del dibattito culturale e politico, riguardo il tema della partecipazione, che si registra una frattura e una ridefinizione degli indirizzi di sviluppo in chiave economica.

Non si comprende appieno come dai diversi contributi di P. Geddes, L. Mumford, P. Davidoff, J. Friedmann e in Italia di A. Olivetti, C. Doglio, G. De Carlo che hanno posto l'attenzione sui meccanismi sociali di emarginazione e di esclusione si è giunti poi negli anni '90 a modelli economici promossi e sostenuti dall'UE con prassi che definirei amministrative, burocratiche volte solo a regolamentare procedure e funzioni che adottano tecniche di partecipazione ma che non sempre lo sono.

In questa inversione di tendenza culturale si inserisce la mia ricerca al fine di comprendere quando e come le teorie politiche ed economiche hanno sopraffatto le istanze sociali facendo perdere il senso della vera partecipazione impedendo così alla disciplina architettonica-urbanistica di assumere un ruolo preminente nelle scelte di governo e

¹ La ricerca ha trattato in ambito internazionale autori come P. Geddes, P. Davidoff, J. Friedmann solo per citarne alcuni, mentre ha riletto gli approcci di autori nel contesto italiano come A. Olivetti, C. Doglio o D. Dolci.

gestione del territorio per dare voce alle istanze scaturite dal basso.

L'architetto De Carlo al convegno di Rimini negli anni '70 disse che la funzione dell'urbanista è quella di "stimolare e coordinare un processo di partecipazione popolare attraverso il quale la classe popolare assume un ruolo autentico e determinante nel decidere l'uso e la configurazione del territorio."². Teorie e concetti che sembrano venire meno nelle logiche e nelle politiche dell'UE. La ricerca mira a comprenderne i perché e suoi significati.

² G. De Carlo, *Le radici malate dell'urbanistica italiana*, Mozzi, 1976.

1.2. Premessa e definizione del termine “partecipazione”

“La città, quale si rileva nella storia, è il punto di massima
concentrazione dell’energia e della cultura di una comunità...[...]. Le città nascono dalle necessità sociali
degli uomini e moltiplicano
i loro modelli e i loro metodi di espressione.”
Lewis Mumford

1.2.1. Premessa

Il testo di Mumford *“The Culture of Cities”* rappresenta perfettamente il ruolo delle città nella storia e descrivono la complessità dell’organismo urbano con i suoi pregi e difetti. L’uomo ha sempre più saldato il suo rapporto con la struttura urbana, rimodellandola ogniqualvolta cambiavano le sue esigenze e necessità. Tale sviluppo non è mai stato lineare e florido, ma ha segnato in alcuni casi e contesti profonde cicatrici.

Volendo riformulare la definizione di Mumford si potrebbe affermare che la città è lo specchio dell’uomo, ed in quanto tale al cambiare dell’una si determina il cambiare dell’altro, poiché, come direbbe P. Geddes, “l’evoluzione delle città e l’evoluzione dei cittadini sono due processi che debbono svolgersi insieme”³. Pertanto solo attraverso un coinvolgimento operoso del singolo cittadino nel partecipare intensamente alle attività della vita democratica di una comunità si può sperare di migliorare l’organismo urbano che racconta la vita della comunità stessa, concetti che già ben figurano sin dalle origini del pensiero urbanistico contemporaneo. Difatti P. Geddes, uno dei padri della pianificazione urbanistica, poneva alla base dello sviluppo democratico di un territorio la comunità di liberi cittadini che si autogovernano, poiché il senso civico e lo spirito comunitario è l’unica strada che li guiderà nella trasformazione della città, e come lo stesso Geddes dice: “perché la grande città non è quella che esibisce il palazzo del governo all’origine e all’apice di una raggiera di grandi viali: la vera città, piccola o grande, e qualunque ne sia lo stile architettonico e la pianta (...) è quella la cui popolazione è composta di veri cittadini, che si autogovernano dal loro municipio e nello stesso tempo esprimono l’ideale spirituale che regola la loro vita, come accadeva una volta nell’antica acropoli o ancora nella chiesa o cattedrale medievale”⁴.

La ricerca punta a rileggere l’evoluzione della pianificazione partecipativa seguendo la matrice culturale ereditata da P. Geddes, ripercorrendo in maniera critica e riflessiva i momenti storici che hanno segnato profondi cambiamenti nello sviluppo urbano e sociale, individuando le tappe che hanno permesso l’implementazione di tecniche e metodi partecipativi all’interno dei processi di piano, infine, concentrando la riflessione della ricerca su quali siano stati i momenti determinanti per un profondo cambiamento delle teorie e delle logiche di piano.

Teorie e logiche che hanno visto un momento di svolta significativo con l’entrata in campo del soggetto UE. I contributi e le pratiche imposte o indicate dall’UE hanno modificato il governo del territorio e le politiche di sviluppo e ad oggi sembrerebbe che le scelte attuate stiano allontanando sempre più l’Urbanistica dal ruolo che aveva assunto negli anni passati.

³ Patrick Geddes, *Città in evoluzione*, Il Saggiatore.

⁴ Ibidem.

L'Urbanistica non viene considerata più come "scienza civica" che si assume la responsabilità delle proposte di trasformazione del territorio scaturite dal basso, ma viene concepita come l'insieme di politiche territoriali che regolamentano lo sviluppo del territorio. In conclusione, la ricerca proverà a comprendere tali dinamiche spiegandone le ragioni e proverà a ridefinire l'azione urbanistica come processo sociale dialogico e partecipativo.

La ricerca sarà articolata in tre ambiti: Vicende storiche della pianificazione partecipativa, Tecniche di partecipazione e Avvenimenti significativi nel panorama italiano e siciliano.

I capitoli inerenti alle vicende storiche della pianificazione partecipativa permetteranno di collocare questa nello spazio e nel tempo. Contestualizzare storicamente le cause politiche, economiche e sociali, che hanno determinato l'evoluzione dei processi partecipativi in ambito urbanistico diviene fondamentale per una corretta analisi o una migliore comprensione. Un racconto storico dei modelli della pianificazione partecipativa permetterà di confrontare e di leggere criticamente i principali modelli culturali che si sono imposti e di capire quali logiche hanno determinato l'assunzione di un modello di sviluppo a scapito di un altro.

Come si è passati da un modello Geddesiano in cui l'Urbanistica è la "Scienza Civica"⁵ ad un modello promosso dal soggetto Unione Europea basato su logiche economiche di marketing territoriale?

Il capitolo delle tecniche di partecipazione presenterà le principali tecniche nei processi di piano. Metterà in risalto il ruolo e le politiche espresse dal soggetto UE e rileggerà in chiave critica la matrice culturale sottesa alle logiche del governo del territorio.

La ricerca si concluderà con un capitolo dedicato agli avvenimenti significativi nel panorama siciliano con un approfondimento di alcune vicende storiche di pianificazione partecipativa legate alla città di Palermo. Attraverso l'analisi e lo studio degli ultimi 50 anni della storia di Palermo si verificheranno quali piani e programmi presentano al loro interno pratiche o tecniche di partecipazione. In definitiva ci si chiede: dove e quando è possibile leggere processi di partecipazione? Ed in che modo? Con quali tecniche? Con quali finanziamenti? Queste sono solo alcune delle questioni che saranno poste per comprendere se vi sia stata partecipazione.

1.2.2. Definizione del termine "partecipazione" attraverso gli attori

Spesso un termine viene abusato nel linguaggio comune tanto da confondere il suo reale significato che si viene a perdere poiché inserito in diverse e molteplici espressioni e contesti.

Un termine come "partecipazione" muta di significato a seconda degli "attori" che lo usano e talora per due diversi "attori" il termine assume due valenze assolutamente opposte. Ciò accade perché molto spesso nel linguaggio comune tale termine viene utilizzato per

⁵ Una possibile definizione la rintracciamo in G. Astengo, Voce Urbanistica della Enciclopedia Universale dell'Arte (vol. XIV, 1966) "Si apre in tal modo il discorso a quella visione generale ed organica che viene ampiamente sviluppata da Patrick Geddes, nei suoi studi sulla evoluzione delle città: per Geddes(1923), l'urbanistica è anzitutto scienza civica, basata sulla "civic survey", ed ha per obiettivo la riorganizzazione delle città e delle regioni, perché la scienza non può non mirare all'azione, la diagnosi alla cura".

manipolare in maniera fraudolenta gli interessi e le relazioni di una collettività, oppure più semplicemente, viene utilizzato per esprimere un coinvolgimento attivo nelle scelte decisionali.

Pertanto è utile definire meglio il termine partecipazione differenziandolo da altri termini come negoziazione, concertazione o consultazione.

Per l'Oxford English Dictionary, la "partecipazione" è «l'azione o il fatto del prendere parte, dell'avere o far parte di». Per "concertazione" si legge «concordare (qualcosa) attraverso reciproci accordi o intese», infine per "negoziazione" si intende «discussione mirata a raggiungere un accordo».

Sul Dizionario Italiano Devoto-Oli (2008) la "partecipazione" è definita come «presenza o intervento in un fatto di ordine o interesse collettivo, aderire, godere di qualcosa insieme con altri»; mentre per "negoziazione" si intende «l'azione diplomatica mirante a un accordo, contrattare, do ut des». Sempre all'interno del dizionario Devoto-Oli si legge il termine "concertazione" definito come «una prassi di reciproca consultazione e di azione congiunta tra due forze, ad esempio tra le forze sociali ed il governo per giungere ad un accordo, attuazione di un progetto più o meno segreto». Il termine "consultazione" è definito come «sollecitazione di un consiglio, di un parere, di una deliberazione, ricerca a scopo informativo».

Sembra che i termini si rincorrono e ad una prima lettura sostanzialmente si potrebbero definire sinonimi e proprio a causa di tale falsa sinonimia semantica è possibile che si verifichi una certa confusione se non addirittura una mistificazione durante i dibattiti.

Dalle definizioni emerge come i termini "concertazione" e "negoziazione" implicano il raggiungimento di un accordo mediante uno scambio tra due o più parti. La volontà degli attori di perseguire l'interesse economico è ciò che sta alla base di ogni concertazione e negoziazione, ossia si pone l'utile effettivo come norma fondamentale del proprio agire. Mentre per partecipazione si intende un coinvolgimento dei diversi attori portatori di istanze sociali nei processi decisionali con un equo grado di potere decisionale. Pertanto nella partecipazione, a differenza di quanto avviene per i termini quali concertazione o negoziazione, non è necessario che vi sia lo scambio di un "bene economico" o la ricerca di un "accordo" ma vi è l'intento di rendere consapevoli e attivi gli attori garantendo loro l'accesso alle scelte che verranno intraprese.

A seguito delle definizioni argomentate precedentemente si è avvertita l'esigenza di tracciare un quadro di riferimento storico in grado di evidenziare le principali tappe dell'evoluzione del termine "partecipazione". Per comprendere e definire in maniera adeguata il legame tra la partecipazione e i processi di pianificazione è utile rintracciare nel pensiero dei principali teorici esponenti della disciplina urbanistica il significato di questo termine.

Per rappresentare questo problema prendo a prestito un'immagine creata da Giovanni Laino

⁶. Essa sintetizza infatti le principali connessioni e relazioni dei principali esponenti del pensiero urbanistico sul tema della partecipazione.

⁶ Immagine proiettata in occasione del convegno tenutosi a Palermo il 15 Marzo del 2010 dal titolo "Comunità, urbanistica, partecipazione".

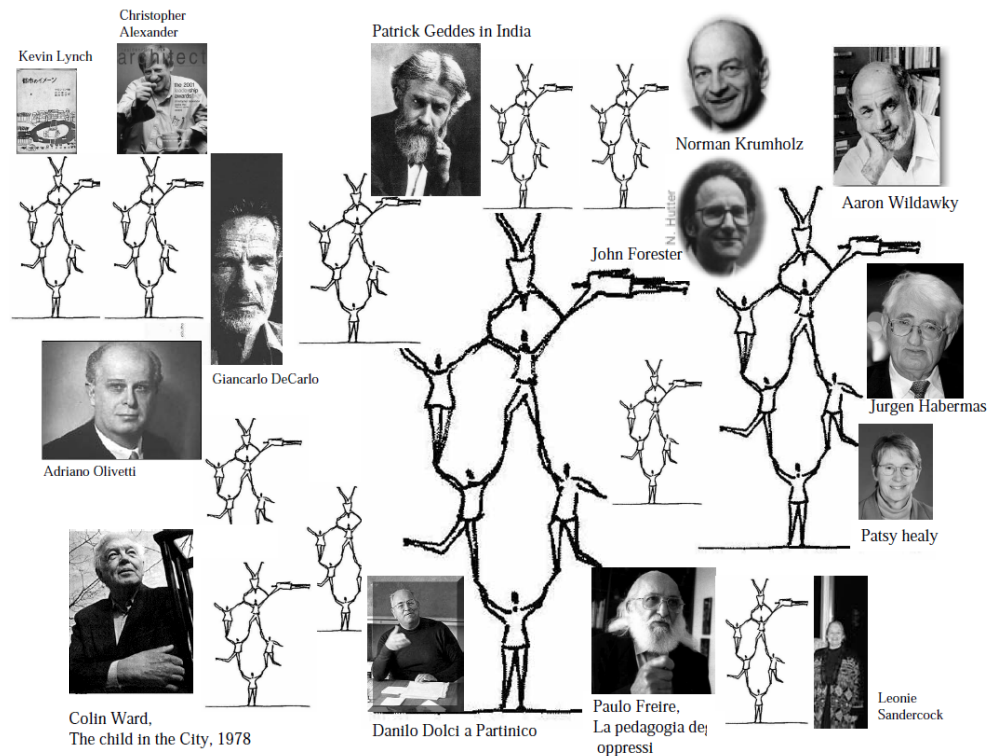


Immagine tratta dalla presentazione del prof. G. Laino durante il convegno tenutosi a Palermo dal titolo "Comunità, urbanistica, partecipazione"

Inoltre per questo scopo sintetizzo il pensiero dei principali attori dell'urbanistica, in parte compresi nel quadro di Laino, connettendoli alla loro specifica visione nel merito delle problematiche connesse ai temi della partecipazione.

Nella parte alta del quadro troviamo la figura di uno dei padri del pensiero urbanistico contemporaneo come Patrick Geddes, presumibilmente a motivo del fatto che fu il primo studioso in ambito urbanistico a porre la questione del coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali. Le esperienze e gli avvenimenti storici, come il periodo vissuto in India durante il colonialismo, portarono l'autore a concepire idee e modelli per promuovere la collaborazione attiva dei cittadini nella costruzione della trama urbana: tutti i cittadini vengono chiamati ad impegnarsi e a dare voce alle loro aspirazioni per contribuire alla organizzazione della città.

L'intento di Geddes era quello di favorire un processo collettivo di apprendimento finalizzato alla maturazione di una coscienza civica e difatti in ogni suo progetto ed intervento teneva a ricordare che non sono gli edifici e le strade che si costruiscono ma "è la gente che stiamo pianificando, non semplicemente i luoghi"⁷. Tale impegno è possibile rintracciarlo attraverso i molti contributi teorici, progetti, piani, politiche sociali: la costituzione di comitati e associazioni civiche per una efficace e diretta mobilitazione della comunità, la realizzazione del Museo civico o dell'Outlook Tower, i molti piani prodotti sia in India che in Europa. Questi furono tutti strumenti che contribuirono all'attivazione di un processo collettivo di apprendimento per la costruzione di una vera coscienza civica. Su questa corrente di pensiero si inserisce il discepolo di Patrick Geddes, cioè Lewis Mumford.

⁷ G. Ferraro, Rieducazione alla speranza – Patrick Geddes Planner in India 1914-1924, Jaca Book, 1998.

Quest'ultimo non viene menzionato all'interno del grafico, ma, a mio parere, entra a pieno titolo tra quegli studiosi che hanno dato un rilevante contributo al tema che sto qui trattando. Le teorie di Mumford si concentrano nella definizione e nella costruzione di un nuovo ordine politico, geografico, economico e sociale. Per Mumford diventa fondamentale approdare al raggiungimento di una pianificazione organica, così come lo stesso Geddes la intendeva attraverso il piano regionale. Per Mumford “i piani regionali sono contemporaneamente i prodotti e gli ulteriori strumenti dell'educazione in comunità; e senza questa educazione essi non possono sperare che in una realizzazione parziale. Se manca un'intelligente partecipazione e comprensione in ogni stadio dello sviluppo, dall'unità minima in su, i piani regionali sono costretti a rimanere inefficienti...[...]. Rinnovamento; flessibilità; adattamento: queste sono le qualità essenziali di ogni piano organico”⁸.

L'autore pone alla base di un sistema di pianificazione regionale la costruzione di comunità locali in cui viene maturato senso civico e solidarietà; le comunità che svilupperanno un senso di vicinato e di integrazione nei rapporti sociali saranno in grado di rimodellare e reinventare i luoghi secondo loro esigenze.

Non va trascurato che le contraddizioni prodotte dalla rivoluzione industriale generarono una cultura filantropica che generò utopie fondate su speranze di partecipazione. Geddes ereditò anche queste.

Infatti a seguito delle pessime condizioni in cui versavano le città a partire dalla seconda metà dell'Ottocento il tema di una riforma sociale verrà affrontato da alcuni autori, i “socialisti utopici” R. Owen e C. Fourier, prefigurando modelli utopistici e teorie radicali. Infatti i “mali” della rivoluzione industriale portarono alcuni personaggi dell'epoca a teorizzare modelli di città fondate sul concetto di comunità e di condivisione delle risorse per uno sviluppo equilibrato.

Tuttavia l'organizzazione dei modelli teorici non prevedeva la partecipazione degli abitanti ciononostante le teorie sociali e comunitarie si diffusero fino a trovare una rappresentazione progettuale con E. Howard con le *garden city*. Le nuove teorie miravano a regolare ed a controllare lo sviluppo dell'organismo urbano, attraverso l'autogoverno degli stessi cittadini, mantenendo proporzioni e dimensioni consone per un equilibrio ecologico, economico e sociale della città.

Altri eventi sociali influenzeranno lo sviluppo di teorie e programmi per mettere a punto modelli di pianificazione che includano processi di partecipazione come è accaduto durante l'esperimento della pianificazione regionale della Tennessee Valley in America in seguito alla grande crisi del 1929. I grandi problemi legati alle dinamiche economiche del Paese portarono a stilare diversi programmi di intervento statale volti a rilanciare lo sviluppo economico e sociale. L'esperimento della Tennessee Valley si colloca in tale scenario e una delle peculiarità dell'intervento prevedeva forme di coinvolgimento della popolazione nel controllo dei processi di sviluppo territoriale, cioè l'effettivo esercizio di quella che venne chiamata «democrazia alle radici».

L'evoluzione delle teorie sul coinvolgimento dei cittadini vede un momento decisivo nei primi anni '60, quando emergono i primi conflitti sociali, sia strettamente legati alla crisi economica capitalistica, sia dovuti ad una maturazione culturale basata sulle rivendicazioni all'accesso ai poteri decisionali e al rispetto dell'uguaglianza.

⁸ L. Mumford, *La cultura delle città*, Einaudi, 2007.

I fenomeni sociali ed economici che si determinarono in quegli anni in America, in seguito alle politiche di *urban renewal*, diedero origine a comitati e movimenti di opposizione e resistenza ai tentativi di trasferimento forzato dei cittadini neri. In difesa dei cittadini insorti si organizzarono gruppi di lavoro composti da professionisti quali urbanisti e pianificatori con l'intento di predisporre piani alternativi alle politiche in atto. Il fenomeno che prese il nome di *advocacy planning* predispose un processo che tramite le competenze di diverse figure professionali potesse difendere gli interessi di quei soggetti sociali più svantaggiati o meno rappresentati nei momenti decisionali.

Uno dei più autorevoli teorici del processo di *advocacy planner* fu Paul Davidoff. Il "pianificatore di parte" è stato un modello di riferimento teorico fondamentale per lo sviluppo successivo dei processi di pianificazione partecipativa.

Nello stesso periodo, ovvero tra 1960 e il 1970, in Europa si diffusero esperienze di pianificazione e progettazione partecipata scaturite in seguito alla spinta di diverse forze sociali, quelle studentesche, quelle politiche e dei lavoratori. Il contrasto sociale si spostò dalle sedi istituzionali al territorio, coinvolgendo la cittadinanza. "Riprendiamoci la città" recita uno degli slogan (formulato dal movimento Lotta Continua) che mostra la tensione sociale presente in quel periodo. I problemi non erano più legati solamente a questioni salariali e alle condizioni di lavoro per i lavoratori delle fabbriche, o alla mancanza di accesso all'istruzione per tutte le classi sociali; ora le rivendicazioni sociali si estendevano anche al diritto alla casa. Le rivendicazioni espresse trovarono accoglimento nel processo di allargamento della democrazia stessa che garantiva maggiori opportunità al cittadino per decidere direttamente. Tali movimenti sociali portarono ad una politica di decentramento con la conseguente creazione delle circoscrizioni e dei consigli di quartiere ed inoltre condussero al riconoscimento di diritti in precedenza preclusi ai cittadini.

Alla fine degli anni '70 John Friedmann irrompe con la sua teoria della "pianificazione radicale" formalizzando l'incapacità della pianificazione razional-comprensiva di tutelare i bisogni di una pluralità di soggetti. La teoria di Friedmann vuole un pianificatore che sia in grado di strutturare un processo dialogico tra i diversi soggetti per approdare ad una nuova conoscenza condivisa. Lo scambio dialogico permette di incrementare le informazioni tra i diversi soggetti, i quali, una volta acquisite nuove informazioni, ridefiniscono i problemi portandoli su posizioni condivisibili. La teoria della pianificazione transattiva di Friedmann si rivela di grande importanza per la costruzione di processi partecipativi in quanto riscontra la conflittualità delle diverse posizioni degli attori, che attraverso la mobilitazione (quindi l'azione) e il dialogo dovranno pervenire alla definizione di altre soluzioni "possibili" per nuovi assetti territoriali. Lo sviluppo di teorie partecipative che hanno come obiettivo riconfigurare le relazioni tra i diversi soggetti che intervengono nello sviluppo di un territorio trovano in Friedmann (1987), J. Forester (1989), J. Habermas (1986), Patsy Healey (1997) ed altri, nuovi approcci culturali e intellettuali basati principalmente su processi di pianificazione interattivi e allo stesso tempo comunicativi.

Nell'evoluzione culturale del termine partecipazione concorrono altre esperienze come quelle avute dal dopoguerra fino ai primi anni '70 in Italia ad opera di alcuni tra i più autorevoli personaggi come Danilo Dolci, Adriano Olivetti, Carlo Doglio, Ludovico Quaroni e Giancarlo De Carlo. Molti degli interventi progettuali di quel periodo si legano nelle relazioni che questi personaggi e molti altri in quel periodo seppero sviluppare nonostante ognuno di loro abbia

un modo peculiare di sviluppare temi reinterpretandoli secondo le proprie inclinazioni, per via della loro forte personalità, cultura ed intelletto. Ma, sicuramente il concetto di “relazione comunitaria” può ritrovarsi in molte delle loro esperienze di partecipazione che per molti di loro in quel periodo avevano come presupposto il “fare comunità”.

Gli anni successivi alla guerra infatti imponevano un ripensamento dei modelli culturali e progettuali e l'Urbanistica organica rappresenta in quegli anni una risposta volta a recuperare un'immagine sociale delle città che fosse più vicina ad un possibile modello di comunità. I nuovi progetti dovevano far nascere e maturare un senso di comunità locale che si riflettesse nel continuo rapporto tra i luoghi esistenti e/o quelli progettati e i suoi abitanti, tra le forme insediative e gli stili di vita. La ricerca di un nuovo approccio progettuale di matrice comunitaria porterà a scelte progettuali e ad una maggiore attenzione al coinvolgimento dei soggetti sociali presenti (o futuri) come è stato per i casi del villaggio La Martella a Matera, il quartiere Tiburtino a Roma con L. Quaroni, i Laboratori di piena occupazione a Partinico in Sicilia con D. Dolci e l'approccio maieutico, o con A. Olivetti e il suo progetto politico di comunità con il Movimento di Comunità ed infine G. De Carlo e il suo progetto di partecipazione dei futuri abitanti del villaggio Matteotti a Terni.

Ogni autore attraverso la propria sensibilità ed esperienza maturò il tema del coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e costruzione dei luoghi della loro vita. Ovviamente la “partecipazione” degli abitanti fu strutturata solo attraverso fasi di ascolto o di scelta tra le diverse proposte progettuali precedentemente predisposte, ma vi era in atto un diverso modo di intervenire nella costruzione dei nuovi assetti progettuali con una nuova sensibilità legata al concetto di una pianificazione organica.

Infatti per Quaroni ad esempio “l'interpretazione del processo di piano è dialogica, aperta, partecipativa, così come il ruolo dell'urbanista consiste nell'aiutare la comunità a scoprire i suoi scopi e quindi a mettere in luce le trasformazioni possibili cui la comunità aspira..”⁹. Ricordiamo tra l'altro che L. Quaroni fu fortemente condizionato dall'esperienza della prigionia vissuta in India, ma anche dalla traduzione e comprensione dei testi di Mumford e Geddes sulla pianificazione regionale e civica, oltre all'apporto di altre discipline, come la sociologia, che lo porterà a creare il «Centro di Ricerche Sociali» con il precipuo intento di ottenere una collaborazione interdisciplinare per una progettazione più vicina e funzionale ai bisogni dei cittadini.

Probabilmente tra gli autori citati D. Dolci è colui che più di tutti ha cercato attraverso un processo maieutico di riscattare le sorti degli “esclusi” dando loro voce e importanza. Tutte le iniziative avviate da Dolci, come ad esempio i laboratori sociali, serviranno a far emergere le attitudini latenti di ogni individuo così da creare le condizioni ideali affinché la società locale fosse in grado di esprimersi e di partecipare riconoscendo il proprio ruolo nei processi di sviluppo del territorio incentrato sui bisogni e le reali esigenze.

Provando a fare una sintesi degli esempi citati emerge come si cerchi di comprendere le esigenze e le istanze sociali dei fruitori presenti o nuovi, e come si cerchi di procedere alla sintesi progettuale, secondo la sensibilità del tecnico: questo è il caso del villaggio La Martella a Matera, così come il caso del quartiere Tiburtino a Roma. Mentre a Partinico, in Sicilia, Dolci cerca di ascoltare la voce degli esclusi e con un processo educativo (maieutico) prova a riattivare negli individui un senso di fiducia nei propri mezzi al fine di costruire un

⁹ Savoldi P., (2006), Giochi di partecipazione. Forme territoriali di azione collettiva, FrancoAngeli/DIAP, 2006, Milano

principio di comunità che si riconosca nei bisogni e nello sforzo collettivo di riappropriarsi del proprio territorio attraverso la capacità di auto-organizzarsi.

Nella ricerca di definire il modello di coinvolgimento degli abitanti che esprima nel modo migliore il senso di comunità si inserisce A. Olivetti con il suo programma politico. "Il progetto politico di Olivetti è fondato sull'ipotesi che, attraverso la pratica sociale e il riconoscimento della comunità come unità amministrativa e istituzionale pertinente, sia possibile prefigurare un ordinamento politico capace di avvicinare persone e istituzioni e restituire significato all'azione politica. La 'giusta dimensione' per definire politiche ed elaborare piani di trasformazione è quella comunitaria, quella in cui l'interazione e la partecipazione avvengono naturalmente"¹⁰.

Nella costruzione dei piani l'urbanista sarà colui che dovrà guidare la comunità nell'affermare le proprie istanze sociali. Anche in questo caso Olivetti ripone fiducia nell'urbanista che, insieme agli altri esperti, saprà costruire il futuro del territorio solo dopo aver ascoltato le istanze sociali e i bisogni. Ed è evidente che il programma politico di Olivetti riconfigura gli assetti territoriali così da avvicinare i cittadini al proprio territorio richiamando un senso di comunità e di appartenenza. Il pensiero politico ripercorre quei valori e sentimenti che lo stesso Geddes ricercava nei suoi piani: è necessario che i cittadini si riappropriino del proprio territorio riscoprendo un senso civico, come direbbe Geddes, o di comunità, come sostiene Olivetti. Solo così sarà possibile innescare tra gli abitanti un coinvolgimento e un senso di partecipazione allo sviluppo locale.

La ricerca del coinvolgimento degli utenti per il futuro dell'Architettura e dell'architetto è il presupposto che spinge G. De Carlo a strutturare e ad attivare processi di partecipazione. Egli riconosce un ruolo fondamentale e principale al fruitore del progetto e chiarisce in molti dei suoi scritti che l'Architettura non è fatta solo ed esclusivamente per l'esaltazione di chi progetta bensì per l'accoglimento e il conseguente soddisfacimento delle istanze di chi ne usufruisce. Affinché tutto ciò si possa realizzare è necessario che gli abitanti partecipino alla costruzione del progetto sin dalle prime fasi.

De Carlo comprende perfettamente le difficoltà che si legano a tali cambiamenti ciononostante sostiene che: "si ha partecipazione infatti quando tutti intervengono in egual misura nella gestione del potere, oppure – forse così è più chiaro – quando non esiste più il potere perché tutti sono direttamente ed egualmente coinvolti nel processo delle decisioni. Penso che mi si obietterà subito che allora sto descrivendo un'utopia. Si tratta di un'obiezione giusta perché infatti l'architettura della partecipazione è un'utopia; però è un'utopia realistica, e questo fa una grande differenza."¹¹.

De Carlo sposta il problema della partecipazione che non viene più vista solo attraverso l'ottica della matrice comunitaria con una pianificazione organica più vicina ed attenta ai problemi sociali, ma interviene dal punto di vista della necessità di promuovere un principio democratico, quello di egual diritto a partecipare. Riconosce però le difficoltà insite in tale principio, infatti lo definisce un'utopia, ma, come terrà a precisare, un'utopia realistica se soltanto si avrà la forza e la volontà di riportare il progetto architettonico al centro delle attenzioni degli abitanti.

Come è stato riconosciuto da molti autori il problema alla base del principio di partecipazione

¹⁰ Savoldi P., (2006), Giochi di partecipazione. Forme territoriali di azione collettiva, FrancoAngeli/DIAP, 2006, Milano

¹¹ De Carlo G., L'architettura degli anni settanta, Il Saggiatore, Milano.

nei processi decisionali consiste nel ripensare e riconfigurare il sistema di governo: da una democrazia rappresentativa ad una democrazia partecipativa. Probabilmente non sarebbe neppure necessario rivedere il tipo di democrazia ma sicuramente occorre rivedere e stabilire “la scala della partecipazione” come tentò di precisare la ricercatrice S. Arnstein nel 1969. Infatti è necessario, affinché gli attori coinvolti acquistino fiducia, condividere e cedere parte del potere decisionale che le istituzioni ed altri soggetti “forti” detengono.

Volendo sintetizzare l'exkursus storico-culturale del termine potremmo affermare che sin da Geddes è stato ben chiaro che la partecipazione è possibile soltanto se si decide che a decidere devono essere gli stessi soggetti che vivono il territorio.

La strada tracciata da questi ed altri autorevoli autori ha posto come presupposto imprescindibile la necessità di strutturare processi di coinvolgimento nei processi decisionali. Pertanto si è reso indispensabile comprendere a quali altri soggetti, oltre a quelli istituzionali di rappresentanza, è opportuno riferirsi per garantire un processo democratico e partecipativo.

In seguito alla crisi della finanza pubblica e dello Stato sociale i governi europei ed in modo particolare i Paesi industrializzati sono stati costretti a ridurre il disavanzo pubblico colpendo prevalentemente i settori del servizio sociale. In tale circostanza, per le politiche di riqualificazione urbana nei principali Stati europei, si è deciso di coinvolgere i privati nella realizzazione di interventi infrastrutturali e dei servizi collettivi. Le politiche territoriali degli anni '80 vedono processi di sviluppo fortemente condizionati dal partenariato con il settore privato. In questo ambito il coinvolgimento auspicato dai massimi esponenti della partecipazione si attua attraverso forme di negoziazione, che vedono soltanto due soggetti competitivi, lo “Stato” e il “mercato”. Anche in questo caso gli “interessi” di pochi hanno prevalso sui “bisogni” di molti.

Nel corso degli anni '90 un nuovo orientamento delle politiche di sviluppo locale ha portato a ripensare il modello dualistico pubblico/privato scindendo tale dicotomia e prevedendo nei processi decisionali il coinvolgimento del cosiddetto “terzo attore” (rappresentanza di cittadini, associazioni di volontariato, comitati ecc). L'apertura del processo ha consentito un ampliamento della base democratica coinvolgendo soggetti in precedenza esclusi.

A tutt'oggi la maggior parte dei programmi di sviluppo locale prevede il coinvolgimento del terzo attore, ma dopo una attenta valutazione e sperimentazione di questi programmi si constata che, nonostante siano stati previsti tutti i possibili attori secondo una rappresentanza democratica (sempre che si faccia), in definitiva saranno sempre (o meglio quasi) i soggetti più forti a prevalere nel momento di determinare le scelte per uno sviluppo futuro e per equa redistribuzione delle risorse presenti. Pertanto anche in questo caso i processi di coinvolgimento prevedono procedure di negoziazione o di concertazione.

Autori come G. De Carlo avevano già ravvisato la problematica di garantire a tutti i soggetti coinvolti ugual diritto di decidere; non basta garantire la rappresentanza di tutti i soggetti sociali per fregiarsi del titolo di “partecipazione”, occorre invece che tutti i soggetti coinvolti siano realmente responsabili di un progetto condiviso poiché sono essi stessi a decidere. Se questo concetto non viene attuato, si è costretti ad affermare che il processo avviato non è per nulla partecipativo ma caratterizzato solo da fasi di negoziazione e/o concertazione e risulta inoltre mistificatorio e fuorviante solo di senso di sfiducia.

Una descrizione dettagliata sulla diversa ed a volte difficile interpretazione del termine “partecipazione” la fornisce Majid Rahnema, ex ministro del governo iraniano alla fine degli anni '70 che oggi insegna presso la University of California di Berkeley. Secondo Majid Rahnema infatti, vi sono parole che non hanno un proprio contenuto, ma che assolvono piuttosto ad una funzione: “si adattano perfettamente per essere utilizzate a scopi manipolativi. A questa categoria di parole appartiene il termine «partecipazione»”¹².

Egli continua precisando che la partecipazione può essere transitiva o intransitiva, morale, amorale o immorale, forzosa o libera, manipolativa o spontanea.

La partecipazione transitiva si ha quando ci si prefigge un obiettivo da raggiungere, di contro le forme di partecipazione intransitive vedono un soggetto impegnato senza uno scopo definito a priori. Ci si auspica che lo scopo che spinge a partecipare sia sempre moralmente ed eticamente sostenibile ed accettabile poiché in caso contrario si potrebbe scadere nell'immoralità; così come ci si augura che la partecipazione sia percepita libera da condizionamenti: “Questa percezione non si conforma al significato del termine né al modo in cui viene tradotto nella pratica. Più spesso di quanto non si creda, alla gente viene chiesto di partecipare (o viene forzata a farlo), proprio nel nome della partecipazione, ad iniziative alle quali non è affatto interessata”¹³.

Alla luce di questa considerazione si è costretti a distinguere tra una partecipazione manipolativa ed una spontanea. Nella prima si assiste a un sotterraneo controllo delle scelte degli attori poiché si fa solo credere loro di partecipare attivamente, contrariamente a quanto avviene per quella che viene definita spontanea a cui raramente però si assiste all'interno di una società.

1.2.3. Per uno schema di aiuto alla definizione del termine “partecipazione”

Il termine si presenta scomodo e difficile da applicare in quanto possiede in nuce un significato “rivoluzionario”. Se con i termini di concertazione e negoziazione si cerca di regolare i rapporti di forza più o meno istituzionalizzati attraverso continui accordi che ne misurano il peso e il livello degli interessi, con il termine partecipazione questi aspetti vengono meno o sono presenti in tono minore per lasciare spazio ad un atteggiamento equanime rispetto al potere. Inoltre mentre nei processi di negoziazione e di concertazione è possibile conoscere in anticipo i diversi soggetti pubblici e/o privati che prenderanno parte, considerato che è tutto predisposto “secondo copione” o per meglio dire sono dati dagli interessi in gioco, viceversa, nei processi partecipativi vi è la formazione di gruppi spontanei liberi da condizionamenti, di movimenti a favore o contro determinate iniziative, e dunque non sono facilmente prevedibili.

Questo comporta una impossibilità di gestire efficacemente il processo di partecipazione. Quindi per l'eccessiva forza rivoluzionaria (tra l'altro facilmente manipolabile) e per la difficoltà di gestire e controllare efficacemente gli interlocutori e l'iter processuale, la partecipazione inizialmente non ha visto i suoi contenuti applicati all'interno dei processi di piano. La riprova di quanto espresso si evince dal tentativo fatto in seguito da parte di diversi soggetti istituzionali e non solo, di imbrigliare e regolare i processi di partecipazione attraverso la costruzione di tecniche. Come fa notare lo studioso Rahnema: “Laddove i

¹² Majid Rahnema, “partecipazione”, in Dizionario dello sviluppo (di W. Sachs), ed. EGA 2004.

¹³ Ivi, pag 116

governi hanno imparato a controllare e contenere la partecipazione, si sono ottenuti importanti vantaggi politici ostentando l'intenzione di favorire la partecipazione stessa. ... [...]...I politici danno alla propria base elettorale l'impressione di essere realmente sensibili a tutti i loro problemi,...[...]...Su un altro piano, le modalità partecipatorie negoziate in maniera pacifica possono contribuire a raffreddare molte situazioni nelle quali le politiche di sviluppo creano tensioni e resistenze da parte di chi le subisce"¹⁴.

La strutturazione di processi partecipativi attraverso l'utilizzo di tecniche è stata una soluzione appropriata per garantire sicurezza e controllo all'interno dei processi decisionali. D'altra parte la validità dei processi partecipativi all'interno dei processi di piano però non dipende tanto dal modello e dalle tecniche utilizzate ma dal grado di libertà che ogni singolo partecipante possiede. La libertà di poter con un solo voto, un solo suggerimento o intervento, determinare cambiamenti futuri. Questa è partecipazione: libertà di poter incidere nei processi decisionali e di aver riconosciuto diritto di equità.

Ma dove, come e quando si può partecipare? Il dilemma non è semplice, ed è anche vero che non è sempre possibile prevedere e strutturare processi in cui la partecipazione sia presente. In alcuni contesti probabilmente si dovrà ricorrere alla negoziazione o alla concertazione, pertanto sarà necessario di volta in volta saper leggere attentamente il contesto e applicare modalità di coinvolgimento opportune.

Se viene deciso di coinvolgere la comunità per l'attuazione di un progetto, tale coinvolgimento non può e non deve solo essere finalizzato alla ricerca di consenso o essere condizionato ad un obbligo istituzionale. Tali comportamenti infatti non aiutano a costruire un clima di fiducia e di rispetto reciproco tra gli organi istituzionali e i cittadini. Pertanto, come sarà più avanti ripreso e chiarito meglio, è necessario che le istituzioni siano in grado di comprendere i contesti in cui si ritenga opportuno avviare processi partecipativi piuttosto che procedere a negoziazione o concertazione. Nel caso in cui le Amministrazioni intendano avviare un processo partecipativo occorre che cedano, in tutto o in parte, il loro potere decisionale a favore dei cittadini e delle loro forme di rappresentanza, lasciando la possibilità di incidere mediante le loro scelte, nel pieno rispetto delle regole, nella costruzione di nuovi assetti territoriali, mentre avviando un processo di negoziazione o concertazione si determinano scenari territoriali dati dai rapporti di forza e di contrattazione che si sviluppano nelle opportune sedi.

Fin'ora si è cercato di comprendere le origini del termine "partecipazione" e le implicazioni che tale termine impone se si vogliono strutturare processi decisionali condivisi. Allo stesso tempo si è cercato di distinguere la partecipazione dagli altri due termini, negoziazione e concertazione, poiché si ravvisano delle preoccupanti influenze e alterazioni che tali termini possano avere sullo sviluppo dei processi decisionali.

In verità, come sostiene Giuseppe Fera, è possibile che i due momenti della "partecipazione" e della "negoziazione/concertazione", nonostante le differenze, siano presenti entrambi nel processo di costruzione sociale. Tale fiducia è riposta nella pianificazione interattiva (comunicativa, partecipativa secondo i nuovi indirizzi) che deve riuscire "pur mantenendo concettualmente distinti i due momenti, a riportare entrambi all'interno di un processo e di un percorso unitari, laddove essi invece tendono spontaneamente a divergere"¹⁵.

¹⁴ Majid Rahnema, "partecipazione", in Dizionario dello sviluppo (di W. Sachs), ed. EGA 2004.

¹⁵ Fera G., (2008), Comunità, urbanistica, partecipazione. Materiali per una pianificazione strategica comunitaria, FrancoAngeli, Milano

Tale approccio deriva da un'attenta riflessione sui due momenti in quanto “una negoziazione separata da una partecipazione della società civile e dalle sue ragioni, ...[...] difficilmente sarà in grado di perseguire obiettivi di natura sociale e, ...[...]. D'altro canto, una partecipazione limitata al solo momento della formulazione dei bisogni e separata dal processo negoziale...[...] rischia di trasformarsi, come spesso accade, in sterile pratica alternativa e conflittuale”¹⁶.

Pertanto ritengo che sia necessario richiamare i valori legati al concetto di comunità: ogni comunità ha il diritto e deve essere messa nelle condizioni di decidere del proprio modello di sviluppo e quindi del proprio futuro, senza che questo venga imposto e calato dall'alto e per fare ciò bisogna necessariamente ricercare un modello di pianificazione (interattiva, comunicativa, partecipativa...) che definisca gli spazi e i momenti della partecipazione e della negoziazione/concertazione così che i conflitti presenti vengano risolti attraverso la ricerca di scelte e soluzioni condivise.

Concludendo il paragrafo relativo alla definizione del termine “partecipazione” propongo un grafico che chiarisca meglio ciò che a volte le definizioni non riescono a cogliere. Più volte infatti si è cercato di definire e distinguere il termine partecipazione dagli altri due termini concertazione e negoziazione, senza peraltro giungere ad una definizione netta tale da non suscitare dubbi e confusione. Questa ambiguità linguistica porta a confondere e ad equivocare (a volte volutamente) i momenti mistificando il processo.

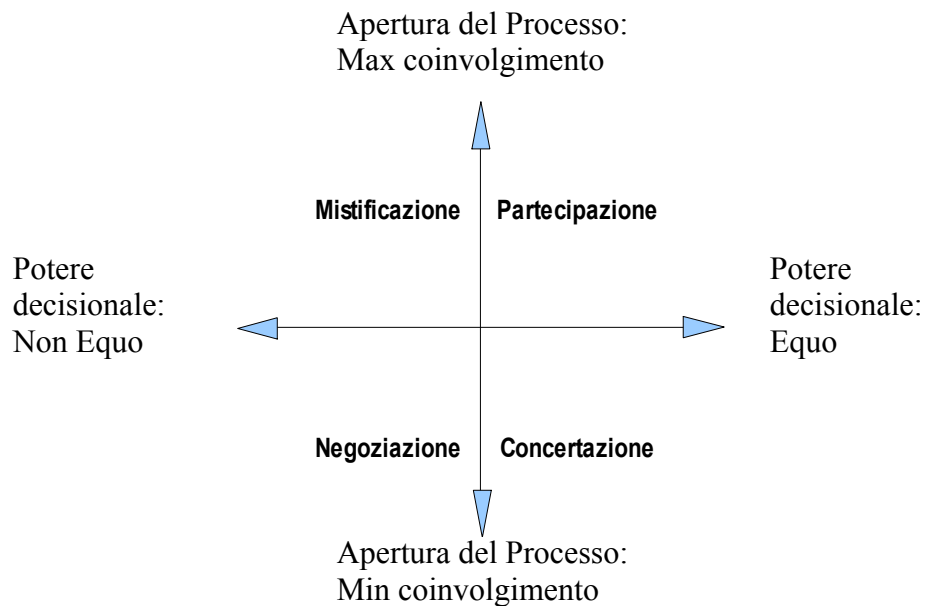


Grafico: Partecipazione, concertazione, negoziazione o mistificazione?

Pertanto mi è stato utile descrivere il processo attraverso un semplice grafico cartesiano nel quale ho posizionato i rispettivi termini utilizzando solamente due parametri:

- 1) **apertura del processo** - posto sull'asse delle ordinate
- 2) **potere decisionale** - posto sull'asse delle ascisse

Il primo parametro, posto sull'asse delle ordinate, definisce il grado di coinvolgimento (o

¹⁶ Fera G., (1998), Negoziazione e partecipazione nella pianificazione interattiva, in Carta M., Lo Piccolo F., Schilleci F., Trapani F. (a cura di), Linee di ricerca, Dedalo, Roma

come direbbe S. Arnstein “la scala della partecipazione”) che va da un minimo di coinvolgimento al quale sono soggette le istituzioni (e/o i privati) ad un massimo coinvolgimento, quando cioè il processo è aperto a tutti (volendo semplificare Stato, mercato, terzo attore).

Invece sull'asse delle ascisse ritroviamo il secondo parametro cioè il grado di potere decisionale che va da un massimo di potere di decisione da parte dei soggetti coinvolti, ognuno con egual diritto, ad un minimo di potere decisionale concesso solamente ai rappresentanti istituzionali o ai cosiddetti poteri forti e pertanto non vi è un equo diritto di incidere nelle scelte future.

Per mezzo di questa semplificazione, probabilmente forzata, è possibile comprendere che un processo di tipo partecipativo deve presentare il massimo coinvolgimento degli attori (e non solo dei cosiddetti stakeholder) e la massima delega nel poter decidere e quindi incidere sulle scelte in atto.

Tutte le posizioni intermedie che potrebbero presentarsi possono essere riconducibili al modello della “scala della partecipazione” della S. Arnstein.

In questo modo è possibile individuare e spiegare che un processo di tipo concertativo prevede il coinvolgimento soltanto di alcuni attori (solitamente si tende ad escludere i soggetti deboli, coloro che non riescono ad essere rappresentati) ma garantisce ai soggetti coinvolti un equo diritto di decidere. Un processo di tipo negoziato prevede il coinvolgimento dei cosiddetti soggetti forti e le scelte vengono prese e stabilite in base al potere che essi esprimono e quindi il potere decisionale risulta sbilanciato verso gli interessi di pochi. Infine, quando accade che venga previsto un coinvolgimento di tutti i possibili soggetti, quindi applicando massima apertura al processo, e contrariamente le scelte vengono prese soltanto da un gruppo ristretto o la possibilità di incidere nelle scelte non è equamente concessa, allora si assisterà al caso di un processo mistificatorio, in cui viene simulato un processo democratico di coinvolgimento per poi invece demandare ad altri la possibilità di decidere secondo propri interessi.

Il grafico inoltre semplifica notevolmente nella presentazione delle posizioni dei soggetti coinvolti e dell'effettivo livello di potere concesso per influire nei processi decisionali. In verità si possono presentare molteplici posizioni intermedie che dipendono fondamentalmente dai legami e quindi dalle relazioni che i diversi soggetti coinvolti riescono ad instaurare sennonché dalla possibilità di rinunciare al potere decisionale delegando ed ampliando la base democratica passando quindi da una democrazia rappresentativa ad una democrazia diretta o almeno partecipata.

2. Vicende storiche della pianificazione partecipativa.

Gli aspetti culturali, politici ed economici dei primi del '900 tra Europa ed America

2.1. La rivoluzione industriale in Europa e l'impero inglese in India

2.1.1. La rivoluzione industriale in Europa

L'ascesa del domino inglese coincide con un grande sviluppo economico identificato con la rivoluzione industriale. Grazie agli scambi commerciali con le sue colonie, in modo particolare con l'India e l'America, gli inglesi seppero incrementare le loro ricchezze interne, favorendo uno sviluppo tecnologico che con l'introduzione di nuovi macchinari nei principali settori economici, mutarono il volto economico passando da un'economia di sussistenza a una economia capitalistica, dove il surplus era la nuova fonte di ricchezza. Lo sviluppo di macchinari nell'agricoltura e nel tessile permise di incrementare notevolmente le quote di prodotti nel mercato: produzione a costi bassissimi e un vasto mercato da rifornire. L'invenzione della macchina a vapore consentì lo sviluppo della ferrovia con il conseguente accrescimento delle industrie metallurgiche e siderurgiche.

Con una struttura industriale all'avanguardia in tutti i settori, con una flotta in grado di garantire il dominio sul commercio mondiale e alla testa di un impero coloniale immenso, l'obiettivo della politica inglese, durante i primi decenni del lungo regno della regina Vittoria, fu quello di consolidare la supremazia economica mantenendo all'interno e all'esterno l'equilibrio e la stabilità politica. Non è un caso che le politiche riformatrici si attuino sotto tale governo, come ad esempio l'estensione del diritto di voto e la formazione dei sindacati e delle associazioni operaie. Sicuramente a questi cambiamenti hanno contribuito la presa di coscienza della classe operaia e l'aumento della massa lavoratrice che con i loro rappresentanti hanno saputo rivendicare i loro diritti.

Cittadini che hanno saputo rivendicare i loro diritti, diritti che solo dopo estenuanti battaglie sono riusciti a far valere. Diritti riconosciuti, anche se solo in parte, solo dopo aver vissuto un processo e un travaglio determinato dallo sconvolgimento di modelli economici e sociali fino a quel momento presenti. Infatti "le trasformazioni istituzionali, il progresso scientifico applicato alle tecnologie produttive, lo sviluppo economico e demografico combinati fra loro, oltrepassano una soglia critica e danno al cambiamento un carattere rivoluzionario"¹⁷. Possiamo sintetizzare i principali caratteri che determinano la rivoluzione industriale con l'aumento della popolazione e lo spostamento della popolazione attiva dalla campagna alle città, l'aumento della produzione industriale e la nascita di nuovi sistemi produttivi meccanizzati. Questi fenomeni determineranno nelle principali città uno stravolgimento del sistema insediativi.

Un ulteriore contributo per descrivere lo sviluppo urbano nel periodo della rivoluzione industriale lo fornisce P. Geddes in "città in evoluzione". "Le classi abbienti si trasferiscono in nuovi rioni,...[...]. Le loro vecchie case vengono più o meno suddivise in appartamenti per alloggiare le nuove classi di operai, ...[...]. Si soddisfa così la grande richiesta di piccoli alloggi, con pigioni che al principio sembrano essere considerevolmente inferiori al costo di un nuovo alloggio. [...]. E così il popolo doveva subire squallore, sovraffollamento ed estorsione non trovando purtroppo, per le sue lamentevoli condizioni, altro sfogo che quello della protesta politica che infine culminò nelle agitazioni cartiste"¹⁸. Successivamente a

¹⁷ L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, Economica Laterza, 1998.

¹⁸ P. Geddes, *Città in evoluzione*, Il Saggiatore, 1970.

seguito dell'eccessiva massa di popolazione presente nelle grandi città industriali si ha l'esigenza di prevedere nuovi alloggi, saranno così realizzati come li descrive P. Geddes quella "massa di miseri *cottages*, di case incollate schiena a schiena senza un filo di spazio in mezzo, squallide corti comuni...."¹⁹ o come verranno meglio definiti slum.

Lo sviluppo urbano di quei anni presenta molte disfunzioni e contraddizioni ed una delle maggiori cause è rilevabile nella questione della rendita fondiaria urbana. Le regole di trasformazione urbana seguiranno da ora in avanti uno sviluppo legato alla contrapposizione tra funzione sociale della città e appropriazione privatistica, tra pubblico e privato. Il suolo passa da una forma indivisa ad una in cui l'elemento della rendita, determinato dall'appropriazione privata del suolo, determinerà lo sviluppo futuro delle città, non senza conflitti e questioni irrisolte. "Dalla proprietà come "censo", che doveva necessariamente dimostrare nelle forme esteriori la sua appartenenza ad un privilegio per appunto urbano, il transito ad un concetto di proprietà come possesso "assoluto"... [...] entro i cui confini il proprietario può disporre senza rendere conto alla comunità, muta l'idea dell'uso del suolo e muta l'idea stessa di città e, quindi, del suo progetto"²⁰.

Seguirà uno sviluppo non organico e funzionale delle città, che stimolerà la produzione di trattati e opere volte a far emergere i mali della rivoluzione industriale. Sono infatti di quel periodo opere e trattati di autori, che denunciano lo squallore e il degrado urbano e abitativo, come Dickens, Chadwick e Engels in Inghilterra o Blanqui e Villermé in Francia.

In questo contesto rientrano i primi scritti di riformatori sociali, di utopisti come quelli di Owen nel 1817 e Fourier nel 1822. Cominciano a prefigurarsi modelli di città o di comunità "perfette", spinte da una corrente di pensiero in buona parte rappresentata dal socialismo utopico, che cercano di rispondere alle pessime condizioni di vita dei cittadini delle grandi città industrializzate.

Si ridiscute la contrapposizione del modello città/campagna cercando di instaurare nuovi equilibri e si riorganizza il modello abitativo ridefinendo gli ambiti della vita individuale e collettiva con soluzioni e proposte che non sempre troveranno un effettivo riscontro nelle trasformazioni urbane in atto in quel periodo. Si cerca di configurare comunità sperimentali con la presunzione di generalizzarle come condizione insediativa dell'intera umanità senza mai incidere davvero sulle trasformazioni sociali e urbanistiche. Il merito di queste iniziative è quello di diffondere un nuovo linguaggio e nuovi modelli in campo urbanistico con particolare attenzione alle scelte politiche e sociali.

Solo in seguito a riforme con atti legislativi, dapprima in Inghilterra (riforma delle *Poor Laws* nel 1834) e poi nel resto d'Europa, grazie ai contributi delle commissioni sanitarie e ai filantropi della classe media, ma anche agli industriali illuminati, si mise mano al problema delle condizioni sanitarie ed abitative proponendo soluzioni e imponendo regole.

Negli stessi anni in Inghilterra lo studioso Ebenezer Howard (1850 – 1928) pubblicò l'opera *Tomorrow, a Peaceful Path to Real Reform*, 1898 e ripresa in seguito in *Garden Cities of Tomorrow*, 1902, la quale diede una sintesi delle vicende urbanistiche di quel periodo in Inghilterra indicando nell'Urbanistica lo strumento che avrebbe eliminato i mali delle città moderne e ne avrebbe migliorato la società.

In seguito G. Astengo²¹ scriverà: "Con Howard il processo utopia sociale-modello urbanistico

¹⁹ Ibidem.

²⁰ N.G. Leone, *Elementi della città e dell'urbanistica*, Palumbo, 2004.

²¹ G. Astengo, "Urbanistica" in *Enciclopedia Universale dell'Arte*, vol. XIV, Venezia, Sansoni, 1966.

si rovescia; il modello urbanistico, concepito non sotto forma progettuale, ma come insieme di principi, di norme e di procedure, precede e facilita la riforma sociale. Partendo dal postulato che l'ammassamento di popolazione nelle grandi città affollate è nocivo, l'autore confronta le attrattive della città e della campagna, nella teoria dei «tre magneti»; la calamita urbana esercita potere di attrazione con le possibilità di lavoro e gli alti salari, sia pure con alto costo della vita, con i trattenimenti, la possibilità di scambi e servizi pubblici urbani, con gli svantaggi della lontananza dal lavoro, dell'isolamento nella folla e dell'insalubrità; l'attrazione e i vantaggi della campagna risiedono nelle bellezze naturali, nell'aria pura e nella maggior salubrità, cui fanno contrasto la monotonia, la mancanza di compagnia, i bassi salari e il decadimento generale. Il contemperamento delle attrazioni, con il massimo di vantaggio, si può ottenere, secondo Howard, mediante una terza soluzione, la città nella campagna, da lui denominata Garden City, città-giardino. Ne precisa le caratteristiche dimensionali: popolazione limitata a 30.000 su di una superficie di 1000 acri (405 ha) destinati al nucleo urbano circondato da 5000 acri (2.025 ha) di terreno agricolo, con 2000 abitanti nella cintura agricola, e ne analizza minutamente i costi d'impianto. I caratteri essenziali della città-giardino non consistono tanto nello schema e nelle dimensioni dell'insediamento urbano autonomo, completo di industrie e servizi quanto piuttosto nella combinazione di norme e di procedure per l'impianto e la gestione, concepiti in modo da sottrarre l'iniziativa ad ogni possibilità di lucro sul plusvalore delle aree e da garantire il controllo comune sulle varie fasi di attuazione. L'idea di Howard è quindi essenzialmente operativa, ed in ciò consiste la sua novità e modernità; essa si basa sulla forza d'urto dell'insieme delle proposte che, secondo l'esegesi del suo discepolo e continuatore Osborn (*Greenbelt Cities*, 1946), sinteticamente comprendono a) il decentramento pianificato di industrie e di popolazione dalle metropoli sovraffollate alle città-giardino; b) la limitazione della dimensione della città, che non deve crescere oltre un prefissato limite, in modo da garantire servizi equilibrati; c) amenità del luogo d'insediamento e nel tracciato; d) scambi fra città e campagna; e) il controllo di pianificazione dell'intero sistema, delle comunicazioni, della suddivisione in zone funzionali, della limitazione di densità, della tipologia e della destinazione degli edifici e dell'impianto e distribuzione del verde; f) la suddivisione in quartieri o neighborhoods; g) l'intera proprietà del suolo unificata ed intestata ad una società senza profitto, che cede le aree in locazione a tempo limitato (per 99, o 199, o 999 anni) per l'edificazione; h) imprese municipali e cooperative. L'idea di Howard, per la minuziosa dimostrazione della sua realizzabilità, o forse anche per l'implicita rinuncia ad una sostanziale riforma della struttura economica e sociale, ha immediatamente successo. Nel 1899 è fondata a Londra la *Garden City Association*, di cui nel 1901 diventa presidente Ralph Neville e nel 1903, acquistati da una società pioniera i terreni per la prima città-giardino, Letchworth, viene creata e registrata la prima *Garden City Company Ltd*, come società per azioni "non-profit". La costruzione di Letchworth, su progetto di Unwin e Barry Parker, è avviata, ma difficoltà finanziarie ne rallentano per decenni la crescita, cosicché solo nel 1961 raggiungerà all'incirca la popolazione prevista".

Il movimento della Città Giardino sulla pianificazione si diffuse presto in tutto il mondo e al modello proposto da Howard seguirono sperimentazioni e variazioni sul tema della Città Giardino secondo i diversi contributi dei diversi autori che si impegnarono a rileggerne le teorie e le possibili applicazioni. Tra gli autori si segnalano le soluzioni di Arturo Soria y Mata

in Spagna che pubblicò il libro-manifesto *La Ciudad Lineal* (1882), ma sarà negli “anni della Depressione, all'interno della politica del «*New Deal*», che il modello della Città Giardino venne individuato come soluzione non solo alla crisi urbana, ma ai problemi più generali dell'insediamento rurale”²². L'affermazione del modello di Howard nel programma del *New Deal* si ebbe poiché l'intervento statale nei processi di ricostruzione economico e sociale aveva il compito di porre fine e frenare gli interventi di una politica del *Laissez Fair*, fin troppo libera nelle mani di imprenditori e privati: “Howard richiamò l'attenzione sul fatto che l'evoluzione urbana doveva essere controllata da un'autorità pubblica rappresentativa, e che i risultati migliori potevano essere raggiunti soltanto se questa autorità poteva possedere e conservare i terreni, pianificare la città, regolare l'attività edilizia e fornire i servizi necessari. Gli agenti indispensabili di questa evoluzione non dovevano più essere lasciati all'imprenditore privato,... [...]. Né si doveva ammettere che fosse compito della città provvedere al benessere dei suoi abitanti, solo quando la troppo libera iniziativa privata aveva ormai prodotto una quantità massima di disordine”²³.

2.1.2. Il colonialismo e le esperienze di Geddes in India

Il periodo compreso tra il secolo XIX ed il secolo XX si presenta particolarmente ricco di grandi cambiamenti, volti a mutare l'intero quadro politico, economico, sociale nel mondo. Un secolo di cambiamenti che hanno inizio in Europa e che si ripercuotono in tutto il globo con tensioni ed effetti differenti, ma abbastanza significativi per mutare le dinamiche in atto. L'espansione coloniale che sin dal secolo XVII aveva visto i più grandi paesi quali Olanda, Francia, Portogallo, Spagna ed Inghilterra impegnati a dividersi i territori scoperti nella ricerca di nuove terre, determina prevalentemente nel secolo XIX circa l'egemonia del continente europeo sugli altri Paesi e in particolar modo vede la supremazia dell'Inghilterra. La grande ricchezza economica accumulata con i traffici commerciali delle colonie ha permesso all'Inghilterra di ricoprire un ruolo emergente sullo scacchiere internazionale. Tale supremazia si rifletteva sia sui modelli economici che sul sistema politico e sociale. Nel 1850 circa, l'Inghilterra aveva il controllo sull'intero territorio indiano. Il sistema dei tributi avviati inizialmente con i traffici economici, gestiti dalle compagnie di navigazione, come la *East India Company*, mano a mano consentirono agli Inglesi di modificare l'intero assetto territoriale. Infatti il sistema tributario diede facoltà al Governo e agli amministratori inglesi di controllare e sfruttare i sistemi agricoli e le popolazioni contadine. L'intera struttura sociale indiana fu modificata distruggendo alla base il tradizionale sistema dei villaggi. La proprietà terriera dapprima concessa ai contadini, i quali pagavano con i proventi del raccolto gli amministratori dello Stato, in seguito, fu data agli amministratori locali. Essi avrebbero così gestito la proprietà terriera secondo i modelli già presenti in Europa, o meglio in Inghilterra. Il nuovo modello non solo modificò la struttura societaria ed economica Indiana, ma non portò nessun miglioramento economico, in quanto molti contadini si rifiutarono di coltivare e i nuovi proprietari terrieri dovendo ora gestire il territorio e non più solo riscuotere pagamenti non seppero controllare il nuovo assetto.

La modernità coatta che gli Inglesi importarono in India, con la realizzazione di nuove abitazioni, nuovi servizi idrici e igienici e la creazione di collegamenti interni con la ferrovia, pone grossi interrogativi e scatena riflessioni sullo sviluppo endogeno soffocato e sul

²² M. Carta, *Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto*, Palumbo, 2003.

²³ L. Mumford, *The city in History* (trad. it. *la città nella storia*), Bompiani, 1967.

ricchissimo heritage di tradizioni antichissime interrotto dalla cesura della modernità.

G. Ferraro²⁴ presenta il contributo di P. Geddes in India raccontando e testimoniando della sua esperienza e del suo operato. Si racconta come P. Geddes entrerà in polemica con i modelli inglesi e cercherà di trovare soluzioni mediando tra i tentativi di ammodernamento fatti dagli Inglesi e il tentativo di elevare la coscienza critica degli indiani per un loro impegno attivo nel processo di sviluppo territoriale. Egli denuncerà quelli che secondo la sua opinione sono i mali apportati dal colonialismo: oppressione politica, omogeneizzazione della cultura e dissipazione tecnica. Come egli stesso dice: "i suoi piani si rivolgono sempre alle energie latenti non ancora inaridite dalla meccanizzazione coloniale: talvolta facendo leva proprio sulla drammaticità delle condizioni materiali."²⁵ Un ulteriore esempio di come P. Geddes in India condanni la cattiva gestione amministrativa Inglese si evince nel seguente passo: "A Indore è il problema del risanamento e dell'igiene civica, che richiedono anch'essi un coinvolgimento della popolazione non ottenibile attraverso i soli strumenti del controllo amministrativo. Solo un'educazione che incida durevolmente sulle motivazioni all'azione può assicurare efficacia."²⁶

Il risanamento territoriale nasce da un'azione spontanea e cooperativa della popolazione, in quanto prende coscienza del miglioramento in atto, per il benessere della comunità. Anche per alcuni storici indiani, che hanno condotto il lavoro che va sotto il nome dei Subaltern Studies²⁷, l'amministrazione Inglese con tutta evidenza ha portato modernità e sviluppo, ma ha anche provocato uno scollamento tra la tradizione del passato Indiano ed il presente, e la perdita dell'immagine del villaggio come fondamento di unità.

I segni di un lungo dominio coloniale Inglese hanno lasciato un mutamento nell'assetto politico, sociale ed economico del Paese; perfino la lingua ufficiale è diventata l'Inglese. Le problematiche di un ritardo culturale e sociale sono tutt'oggi evidenti e solo attraverso il recupero delle tradizioni e dei valori sociali, come auspica Geddes, si può sperare di recuperare l'unità del villaggio e risollevare il Paese.

La ricerca parte proprio dallo studio delle opere e dagli insegnamenti di Patrick Geddes, il quale, oltre ad essere considerato uno dei padri fondatori della disciplina urbanistica, vive proprio a cavallo del periodo storico brevemente descritto, tra la fine del secolo XIX e gli inizi del secolo XX. L'autore vive intensamente l'esperienza della drammaticità di un periodo coloniale con tutti i suoi effetti e in seguito sarà anche testimone della prima guerra mondiale. Gran parte del suo tempo sarà dedicato allo studio di diverse discipline, infatti nonostante abbia conseguito il titolo di biologo, verso la fine del suo percorso di ricerche e studi, approderà allo studio delle città e del *planning*. Molte sono le iniziative in questo campo, si possono ricordare la fondazione della Edinburgh Social Union e la Town and Gown Association finalizzate al recupero delle abitazioni degradate e alla rivitalizzazione culturale ed economica della città di Edimburgo, così come la realizzazione dell'Outlook Tower, nucleo di un museo regionale e centro animatore di una attività di *survey* permanente sulla città di Edimburgo. La quale avrà l'intento di diffondere la disciplina urbanistica e di ridurre la distanza dalla gente. Un coinvolgimento attivo della popolazione affinché si accostasse ai problemi della propria città e partecipasse attivamente alle scelte di sviluppo

24 in Rieducazione alla speranza – Patrick Geddes Planner in India, 1914-1924, Jaca Book, 1998.

25 G.Ferraro, Rieducazione alla speranza – Patrick Geddes Planner in India 1914-1924, Jaca Book, 1998.

26 Ibidem.

27 Ranajit Guha, Subaltern Studies – Modernità e (post)colonialismo, ombre corte.

futuro. Numerosi altri sono gli esempi dell'attività urbanistica di P. Geddes come le diverse Summer School organizzate sia in Europa che in India o i diversi piani redatti tra l'Europa e l'India. Concludendo attraverso la lettura del testo di G. Ferrero "rieducazione alla speranza" si evince come probabilmente nonostante i suoi numerosi sforzi non sia riuscito a pieno a diffondere il suo messaggio, incentrato sull'idea di realizzare una grande Cité Universitaire Internationale che sarebbe stato punto di incontro tra Oriente e Occidente.

Partendo proprio dalla lettura del testo di Giovanni Ferrero "rieducazione alla speranza" ho focalizzato l'attenzione su alcune considerazioni critiche utili per iniziare un percorso di ricostruzione storico sulla partecipazione o come direbbe P. Geddes sul coinvolgimento della cittadinanza sulle scelte di progettazione. Molti sono gli insegnamenti di P. Geddes che ci sono stati tramandati, come tecniche e procedure per realizzare un buon piano, tra questi indicherei "il guardare come l'atto iniziale della coscienza e della ricerca scientifica"²⁸, argomento che sarà meglio esplicitato con la descrizione e definizione del concetto di *survey*.

P. Geddes osserva e pone molta attenzione alle cose e alla loro evoluzione, pertanto la premessa per un buon piano deve iniziare da una attenta osservazione dei luoghi, delle persone e delle relazioni che si instaurano e si stratificano nelle città. Nelle sue attente osservazione comprende immediatamente che come un sistema vivente la città è fortemente dissipativa e per Geddes "la città diventa la scena di una dissipazione collettiva di risorse e di consumi vistosi"²⁹, quindi sposta l'attenzione dalle teorie classiche evolutive alle teorie sull'evoluzione della cultura e della società umana. Per P. Geddes la cultura si trasmette attraverso l'apprendimento sociale ponendo l'accento sull'educazione individuale. Comprende come la cultura sia depositata nell'heritage, cioè quel complesso di elementi materiali e immateriali che ogni generazione produce e tramanda. Il social heritage costituisce la nozione chiave per comprendere la concezione geddesiana di evoluzione. Infine descrive come le scuole e le università sono gli istituti preposti per tramandare e diffondere la cultura e migliorare l'educazione individuale. Continuando nel suo racconto attraverso le pagine di G. Ferraro si legge come per P. Geddes la città è la materializzazione sempre rinnovata dell'heritage, quindi il compito arduo per il *planning*, che si pone alla guida dell'evoluzione sociale, è quello di riorganizzare le città, cercando di creare condizioni ambientali migliori. "Il *planning* è il punto di arrivo di questo percorso: non solo come strumento per produrre migliori condizioni ambientali per l'evoluzione degli individui, ma soprattutto come procedura per decidere collettivamente cosa salvaguardare e trasmettere dal passato alle generazioni che verranno, e per scegliere quale direzione imprimere al futuro"³⁰. In questo breve passo si può notare come P. Geddes sia un precursore ed abbia anticipato teorie e prassi o forse è meglio dire che ci ha suggerito la via migliore da seguire per arricchire e valorizzare le nostre città e culture; salvaguardare le risorse presenti per le generazioni future o scegliere collettivamente la direzione futura, sono solo alcuni dei temi delle moderne agende delle politiche dell'UE.

La teoria evolutiva di P. Geddes continua spiegando come le città dovranno evolversi passando dalla fase «paleotecnica» a quella «neotecnica» se si vuole un futuro migliore per i cittadini e una nuova sostenibilità ambientale. "la prima dissipa energia in funzione del

28 G.Ferraro, Rieducazione alla speranza – Patrick Geddes Planner in India 1914-1924, Jaca Book, 1998.

29 Ibidem.

30 Ibidem.

guadagno monetario individuale, la seconda conserva energia e organizza l'ambiente in funzione del mantenimento e dell'evoluzione della vita, sociale e individuale, civica ed eugenica"³¹ P. Geddes suggerisce un cambiamento culturale e sposta l'attenzione dai modelli economici e sociali fortemente individuali a modelli «*social values of life*», spiegando come "l'accumulazione, nel lavoro e nella vita passata, di esperienza e di sapere, diventano la risorsa fondamentale da rimettere in circolazione per la collettività"³². L'obiettivo del processo di piano è quello della "City of the Good Life, in cui tutti possono partecipare, sempre più e con capacità crescente, di tutto ciò che è umano"³³. Le conclusioni a cui giunge P. Geddes derivano da un profondo studio sulle diverse discipline umane e da un'attenta osservazione dello sviluppo della modernità in India. Uno sviluppo che con le sue soluzioni e proposte violenta e distrugge ciecamente l'heritage vero valore di vita di una comunità indiana oppressa dai modelli economici e sociali occidentali. Lo stravolgimento della cultura tradizionale indiana è attribuibile agli ingegneri e alla cultura occidentale incuranti della cultura locale. Vengono imposti stili di vita e modelli senza considerare i reali bisogni e le risorse locali, distruggendo i legami e le antiche tradizioni di un popolo ricco di valori sociali e culturali. P. Geddes commenta sottolineando come la perdita più dolorosa sia determinata dalla distruzione morale e politica della comunità indiana sempre più dipendente dai modelli occidentali.

P. Geddes supera le impostazioni della tradizione ottocentesca, introducendo il metodo della *survey*, vera e propria lettura della città. Per tale motivo P. Geddes suggerisce che il primo compito del *planner* è quello di imparare ed "insegnare l'arte di guardare la città, come l'arte di cogliere il dettaglio minimo senza perdere l'unità dell'insieme"³⁴. Per P. Geddes la città è una grande struttura pedagogica da cui è possibile rintracciare attraverso la sua stratificazione storica, il passato, il presente ed il futuro; la città intesa come "memoria che accumula e che conserva"³⁵. La continua rilettura dei sedimenti storico, culturali e sociali della città vanno condivisi, per quanto è possibile, con i diversi punti di vista sia tra i diversi campi disciplinari sia tra i diversi attori sociali coinvolti nel processo di crescita e sviluppo evolutivo delle città. Bisogna rintracciare, per quanto sia possibile, un principio generale in grado di far confluire i diversi punti di vista e posizioni. Lo sviluppo e il processo evolutivo delle città passa attraverso la condivisione di scelte generali condivisibili dalla comunità. Infatti P. Geddes paragona la città "ad un «*labyrinthine civic complex*» in cui nessun individuo può sentirsi esclusivamente spettatore perché ciascuno partecipa alla tessitura della sua trama".³⁶ Le diverse teorie di P. Geddes si concretizzano nei diversi piani ed interventi che opera sia in Europa che in India, come nel caso del piano redatto per la città di Indore in India in cui non descrive solamente la città e gli interventi di recupero urbano ma suggerisce anche gli strumenti pratici che rendono realizzabile nel tempo la cooperazione tra i cittadini, come la costituzione di comitati e associazioni civiche, per una efficace e diretta mobilitazione della comunità. Diviene fondamentale il testo del piano in quanto "l'organicità è condizione decisiva del piano, perché da essa discende l'organicità della città non come fatto naturale ma come decisione collettiva, come «armonia tra cittadini in cooperazione», come

³¹ Ibidem.

³² G.Ferraro, Rieducazione alla speranza – Patrick Geddes Planner in India 1914-1924, Jaca Book, 1998.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

capacità di «regolare e incoraggiare» l'azione collettiva, da cui dipendono il successo del piano e l'evoluzione della città³⁷. Un piano organico è un piano condiviso tra i diversi attori coinvolti nella tessitura della sua trama.

P. Geddes spiega come lo scopo del pianificatore non è solo quello di pianificare la città e i suoi luoghi, prevedendo nuove attività, abitazioni, servizi e funzioni e costringendo le persone a spostarsi nei nuovi luoghi per un loro futuro migliore; il suo scopo è quello di ascoltare e di costruire i nuovi luoghi insieme alla comunità, insieme alle persone: “Poiché è la gente che stiamo pianificando, non semplicemente i luoghi. Pianificare solamente i luoghi, e per di più da un punto di vista monetario e meccanico, è stato un errore fondamentale, e una fonte durevole di dissipazione e brutture materiali e di corrispondente deterioramento sociale. [...] La promozione della Vita: ecco cosa abbiamo costantemente di mira nel *planning*. Non solo vita degli alberi e vita dei giardini, ma vita dei lavoratori e delle madri di famiglia: e soprattutto vita, salute e gioia dei bambini che presto sostituiranno loro e noi”³⁸.

Un piano della vita come sostiene P. Geddes è possibile, basta aver la forza di cambiare i modelli economici e politici su cui si basano le moderne società. La moderna società post-capitalistica tutta volta al consumo e al progresso tecnologico utile per migliorare le condizioni di vita non è più sostenibile. Il progresso ed il miglioramento di vita tanto prospettato tocca solo una piccola fetta dei cittadini, mentre la dissipazione e l'eccessivo sfruttamento di suolo e di risorse, per fini non sempre condivisibili, aumenta notevolmente il divario tra chi è in grado di accedere alle risorse, sempre più limitate, e chi non può. Bisogna ritornare a passeggiare tra i vicoli e i cortili delle nostre città per riscoprire i veri valori, ascoltando le reali esigenze e garantendo non solo una partecipazione alle scelte future, ma una vera accessibilità alle risorse del territorio. Un tentativo di cambiamento P. Geddes lo individua suggerendo di rivedere le politiche di redistribuzione delle risorse, proponendo un bilancio civico in grado di incrociare efficacemente i reali bisogni della comunità, le risorse disponibili ed una equa redistribuzione degli utili. P. Geddes propone pertanto la «*Social Finance*», “il cui scopo non sia né di concentrare capitale, né di distruggerlo, ma di guidarlo, e, per quanto possibile, attraverso i suoi individui, verso la loro efficace e produttiva interazione con il loro ambiente e le opportunità di utilità”. Si evince come il progetto anche se solo abbozzato mostri una nuova concezione della contabilità, la cosiddetta Contabilità Civica.

Lo scopo del *planner* è pertanto quello di redigere un piano che sia in grado di rompere il moderno individualismo, ricostruendo degli ambiti di comunità entro i quali la cooperazione sia possibile per avvicinare il cittadino ai processi di decisione civica; compito del *planner* in definitiva è quello di risvegliare la coscienza civica dei cittadini. Infine la predisposizione di una contabilità civica può favorire l'accessibilità alle risorse e la loro equa redistribuzione. Tutto questo impone una ricostruzione sociale e una rigenerazione morale collettiva.

Il modello di cooperazione e di sviluppo a cui mira P. Geddes è rinvenibile nel modello del villaggio da lui studiato. Il villaggio oltre a presentare una struttura semplice e stabile in cui poter lavorare e abitare presenta una risorsa fondamentale che è il sentimento collettivo di cui è depositario unitamente a un sistema di regole e valori da tutti condivisi: “Una cultura fondata, a differenza della moderna cultura urbana, sul rispetto e l'uso attento delle risorse e

³⁷ Ibidem.

³⁸ G.Ferraro, Rieducazione alla speranza – Patrick Geddes Planner in India 1914-1924, Jaca Book, 1998.

sull'indipendenza non antagonistica, «pacifica e autosufficiente»³⁹.

Come si evince dai diversi contributi, P. Geddes sostiene fermamente l'azione dialogante tra il tecnico, o *planner*, e la cittadinanza. L'esempio del piano come vita, del villaggio come elemento di unità e del sentimento collettivo che vi si rintraccia, lo studio di una equa ridistribuzione delle risorse mediante un controllo della contabilità materiale ed immateriale di una comunità, sono tutti concetti che spingono la comunità alla partecipazione nelle scelte di trasformazione del territorio. Questo impegno nel coinvolgere la cittadinanza si manifesta esplicitamente nella visione che P. Geddes suggerisce durante i lavori ad Indore, definendo il piano come il "gioco degli scacchi". Sia il *planner* che i cittadini sono invitati a partecipare attivamente con le proprie idee, le critiche e le loro posizioni, ad ogni mossa il *planner* deve intervenire mostrando che esistono scelte migliori, vantaggiose per tutti, che mutano i possibili oppositori in giocatori attivi e in alleati. "Il gioco, insiste P. Geddes, si vince producendo *commonsense*, ovvero il sentimento collettivo della cooperazione"⁴⁰. Per tale motivo il gioco non prevede una fine, non vi saranno né vincitori né vinti, ma lo scopo è quello di persuadere i diversi giocatori che esistono soluzioni collettivamente vantaggiose e che anche dalle critiche scaturiscono nuove possibilità di cooperazione.

Da questa premessa si inserisce perfettamente il concetto di un piano flessibile e poco disegnato, in cui si dovranno solo indicare, come in una agenda in cui si appuntano i temi e le priorità, le diverse scelte e i vari interventi; sarà poi la collettività a stabilire le modalità operative e i tempi. Il piano sarà così flessibile da accogliere gli imprevisti e le scelte non più condivise, o di difficile attuazione; esso sarà sempre aperto per la correzione e ad un ulteriore miglioramento. "Ogni città, e ogni gruppo di cittadini in essa e per essa, deve dare allora il suo contributo di Cittadinanza che si evolve come Servizio. [...] Per questo, in fondo, il piano è destinato a restare sempre incompiuto, indipendentemente dalla sua accuratezza, perché, «*like in a chess game*», cerca apertamente di stimolare ulteriori inchieste e riflessioni sui suoi vari problemi ed obbiettivi"⁴¹.

P. Geddes sa perfettamente che non bastano le finanze delle casse comunali per realizzare tutti gli interventi previsti in un piano, e sa anche che la tecnica del planner non basta per risolvere i diversi problemi presenti su un dato territorio e che l'autorità pubblica con la sua burocrazia non riuscirà mai a centrare gli obiettivi che la cittadinanza si aspetta o reclama. Per questi motivi, e non solo, Geddes individua nel coinvolgimento della cittadinanza il vero "motore del piano", la vera risorsa da mobilitare. "Nel gioco del piano, in cui la tecnica e l'autorità pubbliche non bastano ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi, la risorsa decisiva non è offerta né dalle disponibilità finanziarie dell'amministrazione, né dalla cogenza dei suoi comandi, ma viene dall'interno stesso del piano. I desideri e la volontà dei cittadini, [...], sono la vera risorsa da mobilitare, una specie di motore del piano che chiede di essere risvegliato e avviato"⁴².

Ma allora quale è il ruolo della pianificazione per P. Geddes?

In primo luogo per l'autore si può pianificare solo se ogni cittadino possiede un'ampia conoscenza delle origini locali e regionali del fenomeno urbano, come si direbbe oggi, deve essere adeguatamente informato dei processi di trasformazione territoriale in atto, e deve

39 Ibidem.

40 Ibidem.

41 Ibidem.

42 Ibidem.

comprendere verso quali o quale direzione si intende procedere in futuro. Come direbbe P. Geddes “la pianificazione, in altre parole, non è altro che un continuo esercizio di autodeterminazione promosso da un insieme di persone che si riconosce per una origine culturale comune”⁴³. Da questo principio nasce la necessità di costruire il telaio su cui intrecciare e tessere la diffusione della conoscenza e il coinvolgimento dei diversi attori, giungendo al fondamento su cui basa il processo di pianificazione, cioè la coscienza collettiva.

Le teorie di P. Geddes getteranno le basi per affrontare temi e questioni come quello della interdisciplinarietà, il governo di un territorio, la costruzione di un buon piano, ma anche teorie e pratiche di partecipazione nelle scelte di governo. Per questi motivi la ricerca rilegge in chiave critica le teorie e le posizioni di P. Geddes, affinché le teorie che si sono avvicinate nella storia delle pratiche di partecipazione, non siano solo retorica, ma diventino il presupposto fondante per un vero coinvolgimento di una comunità nelle scelte di governo.

43 P. Geddes, *Città in evoluzione*, Il Saggiatore, 1970.

2.2. Il “giovedì nero” e l'esperimento della *Tennessee Valley Authority*

Il sistema economico capitalistico messo in moto e fortemente stimolato negli anni a seguire la rivoluzione Industriale non si è più arrestato. I principali governi europei seguirono la politica del Laissez Fair, mettendo in campo iniziative volte ad incentivare il mercato e le iniziative private. Di tali interventi se ne avvantaggiò il Governo americano teso ad incrementare fortemente la sua produzione interna rivolgendosi al mercato internazionale. Infatti, a seguito dell'evento bellico della I guerra mondiale, i paesi europei maggiormente compromessi divennero un grande mercato per le merci e i capitali americani. Durante il primo ventennio del XX secolo si ebbe per il Governo americano una crescita vertiginosa in tutti i campi sia economici che sociali. Il sistema economico spinse ad un forte inurbamento delle principali città a discapito delle campagne; ad una grande fase di spinta produttiva del sistema industriale seguì quella edilizia e tecnologica, ma tale crescita economica sottendevano mali che ben presto avrebbero preso il sopravvento e messo in crisi l'intero apparato economico e sociale.

Le forti speculazioni finanziarie e l'eccessiva sovrapproduzione latente determinata dalle mancate richieste da parte dei Paesi europei nonché una riorganizzazione dei processi produttivi fondata sull'innovazione tecnologica del Taylorismo, con la progressiva perdita sia della professionalità operaia che della riduzione della manodopera impiegata, portarono il sistema economico americano al collasso.

Il giorno 24 ottobre del 1929 crollò la Borsa di New York, simbolo della potenza economica americana, il cosiddetto “giovedì nero” che determinò un mutamento epocale per tutti i paesi coinvolti nel sistema capitalistico. La crisi fu di portata mondiale, durò molti anni e si rivelò intensa. I diversi paesi investiti dalla crisi iniziarono ad attuare strategie volte a mitigare gli effetti del crollo capitalistico; un primo intervento si limitò ad innalzare barriere doganali, creando tanti Stati con sistemi economici interni. L'America cominciò a dover far fronte ad un sistema economico in stallo, ad arrestare e assorbire una crescente disoccupazione e a rilanciare politiche volte al recupero del settore agricolo fortemente compromesso. I programmi anticrisi proposti dalla presidenza Hoover non diedero gli esiti sperati. Solo con l'intervento del nuovo presidente, eletto nel 1932, il democratico F.D. Roosevelt si mise mano al risanamento della società.

Si avviò così il *New Deal*, così è chiamato quel periodo che seguì la politica delle riforme economiche avviate dal presidente Roosevelt e dalla sua amministrazione. Il programma di intervento mirava a rilanciare la domanda interna del Paese sostenendo la spesa dei contribuenti. Lo storico F. Villari scrive “che la ragione più immediata ed evidente della depressione era la debolezza della domanda che, precipitata a livelli bassissimi tra il 1929 e il 1932, non aveva più potuto sostenere il ritmo della produzione. Essi ritenevano che sarebbe stato necessario perciò promuovere innanzitutto una politica economica per risollevare il potere d'acquisto delle grandi masse popolari e insieme realizzare un ampio piano di lavori pubblici nell'ipotesi che una più vivace dinamica della domanda avrebbe potuto stimolare l'iniziativa privata e favorire la ripresa economica”.

Il Governo mise in atto una serie di progetti volti a rilanciare il sistema agricolo, come il programma pubblico *Greenbelt Town* attuato per contrastare la povertà rurale attraverso l'impiego di forza lavoro nei processi di costruzione di nuovi alloggi e servizi (localizzati fuori dai centri urbani così da ripopolare le campagne abbandonate) ed incentivi per la ripresa

dell'intera filiera agricola. Il modello della Città Giardino venne individuato come soluzione non solo alla crisi urbana, ma ai problemi più generali dell'insediamento rurale. Alla fine del programma di Rexford Tugwell, direttore dell'Agenzia Federale della *Resettlement Administration*, furono realizzate tre città: *Greenbelt Maryland*, *Green Hills* e *Greendale*.

Altri programmi puntavano a controllare le diverse attività finanziarie ed assicurative, principali responsabili della crisi economica, attraverso istituzioni governative volte a controllare e a mitigare gli effetti del libero mercato capitalistico.

Uno dei più famosi interventi del Governo americano fu l'esperimento della *Tennessee Valley Authority*⁴⁴. L'esperimento consisteva nel proporre un modello capitalistico avendo sotto il totale controllo governativo la pianificazione e gestione delle risorse di una regione. L'intervento si estendeva su tutti i settori economici e sociali al fine di rilanciare lo sviluppo territoriale della regione. Inoltre vi furono azioni strutturali riguardanti il settore edilizio e il settore agricolo: *National Housing Act* e l'*Agricultural Adjustment Act*.

Altri provvedimenti si indirizzarono verso la gestione delle risorse energetiche, in particolare la distribuzione dell'energia elettrica, attraverso un controllo adeguato dei costi. La considerevole novità tra le altre apportata da questo esperimento consisteva nel fatto che gli interventi programmati di rilancio dell'intera regione dovevano avvenire attraverso la partecipazione dei cittadini della Valle. Il Governo americano sotto la guida del presidente Roosevelt seppe rimettere in moto l'economia del Paese, puntando al rilancio delle attività agricole, abitative e dei servizi e monitorando accuratamente i fenomeni sociali attraverso forme di assistenza e partecipazione democratica. Alcuni esempi di forma di assistenza ed insieme politiche di sostegno furono la fondazione del *Civilian Conservation Corps* che dava lavoro a 250 mila giovani disoccupati in opere di rimboschimento e di bonifica, l'ente di assistenza nazionale, il *Federal Emergency Relief Act*. Nei primi cento giorni della Presidenza di Roosevelt furono attuate leggi e procedure speciali per far fronte alla devastante crisi, scrivendo in questo modo nella legislazione americana la più straordinaria pagina di riforme della storia della nazione. Così facendo il presidente Roosevelt aveva vincolato il paese a un programma senza precedenti di collaborazione fra Governo e iniziativa privata. Un fatto nuovo ed importante emerge rileggendo il periodo in questione, ovvero il fatto che l'amministrazione del presidente Roosevelt introduce, come nel caso della *Tennessee Valley Authority*, forme di partecipazione «dal basso» nella gestione dei progetti speciali (anche se, bisogna precisare che, non si tratta di partecipazione in termini di potere decisionale). La partecipazione con il coinvolgimento di gruppi di attori sociali viene promossa in quanto funzionale ad una maggior efficienza dell'intervento; vi è la ricerca del consenso per promuovere la realizzazione dell'intervento e superare i gruppi di opposizione: "In tali situazioni, cioè, da un lato si confrontano la necessità di operare determinati interventi che sono nell'utilità e nell'interesse complessivo del sistema...[...]; dall'altro lato, la resistenza locale impone il coinvolgimento – la cooptazione – dei gruppi sociali destinatari del progetto...[...], come condizione indispensabile per la realizzazione del consenso intorno all'iniziativa, allo scopo di vincere l'opposizione....[...]."⁴⁵

Nel definire e comprendere le dinamiche della strategia della partecipazione in quegli anni, P. Crosta in "L'urbanistica del riformismo - U.S.A. 1890-1940", sottolinea come la prassi di intervenire mediante un progetto imposto dall'esterno determini automaticamente

⁴⁴ P. Crosta, L'urbanistica del riformismo USA 1890-1940, Mazzotta.

⁴⁵ Ibidem.

un'opposizione locale tanto più forte quanto i gruppi di potere locale non siano preoccupati di perdere le proprie posizioni di privilegio e potere decisionale. Ed in effetti l'intento di un intervento dal di fuori è proprio quello di creare all'interno dei gruppi sociali locali una redistribuzione del potere locale al fine di regolare gli scompensi economici e sociali. Quindi la partecipazione diventa uno strumento per rompere e ricostituire le posizioni di potere all'interno di una comunità. Ma come lo stesso P. Crosta riporta nel suo contributo, "questa strategia partecipatoria (che verrà ritentata nei più significativi programmi della «guerra alla povertà», negli Anni Sessanta) quanto più se ne rende necessario l'uso, tanto più produce effetti contraddittori".⁴⁶

Infatti la contrapposizione conflittuale dei diversi gruppi sociali determinerà il blocco delle iniziative d'intervento e non produrrà l'esito sperato di una politica di redistribuzione dei poteri locali di una comunità ma incrementerà le tensioni e i conflitti tra i diversi gruppi sociali lasciando una scia di frustrazioni e delusioni. "Perciò, in definitiva, quella che per molti versi si può ritenere la strategia riformista più «avanzata» tra quelle sperimentate dal capitale, tende a essere la strategia più sicuramente destinata a provocare il fallimento dell'intervento (così è stato per il programma agricolo della TVA, così sarà per il *community action program*, e altri, della «guerra alla povertà»)".⁴⁷

L'intervento adottato dal governo degli Stati Uniti con l'esperimento della *Tennessee Valley Authority* rimarrà un esempio formidabile e risolutivo in grado di spingere un Paese fuori dalla crisi puntando molto sulla partecipazione democratica degli abitanti nei processi decisionali ed un'equa redistribuzione delle risorse. (modificalo come credi meglio e se vuoi spezzalo in più frasi)

Quindi negli anni Trenta negli Stati Uniti fu messo in atto il piano urbanistico chiamato *Tennessee Valley Authority* (TVA) che fu un modello capitalistico di pianificazione e gestione delle risorse di una regione naturale. Fu uno degli interventi nel vasto programma del *New Deal* e fu sperimentato il 18 maggio del 1933.

La presidenza Roosevelt per tale scelta politica fu erroneamente aggiungerci etichettata come "comunista" e accusato di prendere scelte filo sovietiche. Infatti la riorganizzazione di un sistema di risorse territoriali completamente sotto la guida del Governo federale e quindi sotto un completo controllo pubblico di tutte le operazioni necessarie per rilanciare l'economia di una regione come quella della TVA, ha lasciato fuori molti operatori privati (soprattutto quelli delle *holdings* elettriche) che mossero forti contestazioni per rivendicare i loro interessi. L'agenzia preposta nelle operazioni di pianificazione e gestione ha operato autonomamente in diversi ambiti, dal controllo del corso dei fiumi alla riconversione industriale, alla progettazione e costruzione degli insediamenti produttivi, residenziali e sociali dell'intero territorio regionale.

Il modello della TVA ha avuto diverse interpretazioni che qui di seguito sintetizzo:

- Il modello può essere considerato come un tentativo di pianificazione democratica in cui si privilegia il momento di partecipazione dei cittadini residenti nella valle alla progettazione e gestione dei processi di sviluppo.
- Il modello viene visto dalle principali *holdings* elettriche come un temibile strumento di controllo sia per l'erogazione dei servizi che per la gestione della forza lavoro. Per tale motivo saranno dure ed aspre le polemiche con il Governo federale nel

⁴⁶ P. Crosta, *L'urbanistica del riformismo USA 1890-1940*, Mazzotta.

⁴⁷ Ibidem.

riproporre tale esperimento in altri contesti.

- Il modello, nonostante si basi su concetti democratici e sociali volti a migliorare la situazione economica di una regione, viene tacciato di «sovietizzazione». L'ingerenza del Governo federale in tutti i settori produttivi non era ben vista dagli operatori economici.

Nonostante le diverse critiche ed opinioni, il modello è stato esportato e riproposto in altri Paesi, in modo particolare in Paesi sottosviluppati, ed ha avviato dibattiti e studi in grado di promuovere nuovi ambiti disciplinari della pianificazione regionale come l'analisi costi-benefici, le teorie di localizzazione o la partecipazione ai processi di pianificazione.

La profonda crisi in cui versava il Paese ha spinto gli Stati Uniti insieme al presidente Roosevelt a rivedere le logiche di controllo economico capitalistico e a prevedere nuovi fondamenti per una economia meno *laissez faire* e più soggetta a controllo. La preoccupante situazione di crisi in tutti i campi produttivi ha dato vita a nuovi enti ed organismi con l'intento di fronteggiare adeguatamente l'andamento dei cambiamenti sia in campo economico che sociale e nel caso specifico di pianificare e gestire le risorse di un'intera regione.

La regione su cui opera la TVA è costituita dal bacino del Tennessee River e tocca ben 7 Stati. Il territorio in questione presentava processi di sottosviluppo, non tutta l'area in questione era servita da energia elettrica e molte delle famiglie che vivevano nella valle percepivano i sussidi dall'assistenza pubblica. L'unica risorsa economica della valle era la produzione industriale del legname presente in grosse quantità. Ma il disboscamento continuo ha reso nel tempo instabili i versanti della valle e il territorio circostante così che le inondazioni e le frane si susseguirono con sempre maggior frequenza e violenza. La realizzazione della diga fu l'unico intervento previsto per rallentare i processi di erosione. La diga permise inoltre la localizzazione di attività produttive come le fabbriche di nitrato sintetico ed altre, anche se con l'andare del tempo sia i grandi gruppi di industriali che il Governo non trovarono un perfetto accordo sul come intervenire per risollevare le economie di una area oltremodo sottosviluppata. Il persistere di un'economia ristagnante favorì l'approvazione del TVA Act con l'intento di favorire nuovi processi di sviluppo economico e sociale.

Gli obiettivi di rilancio si basavano su:

- politiche di investimento
- controllo e regolamentazione delle risorse naturali della regione
- fornitura dell'energia elettrica in tutta l'area sotto il controllo e la gestione di enti statali e/o governativi
- rifunzionalizzazione della diga e delle fabbriche di nitrato sintetico
- forte infrastrutturazione e progressiva industrializzazione dell'area
- potenziamento e ristrutturazione degli insediamenti e delle attività agricole così da porre un freno ai processi di inurbamento
- forme di coinvolgimento della popolazione nel controllo dei processi di sviluppo territoriale, cioè l'effettivo esercizio di quella che venne chiamata «democrazia alle radici»

La TVA come ente autonomo di diritto pubblico aveva pieni poteri per promuovere e progettare gli interventi necessari per realizzare i diversi obiettivi sia nel breve che nel lungo periodo. È evidente che un organo di governo nazionale con tali poteri, non poteva di certo

essere gradito ai diversi soggetti e operatori privati a cui fu impedito così di promuovere politiche capitalistiche e fu imposto di conformarsi al modello statale. L'intervento deciso dal Governo federale veniva legittimato dai grossi industriali e dai privati per far fronte nel breve periodo ad una crisi economica sostenuta dalle iniziative del *New Deal*, ma nel lungo periodo i privati mal sopportavano l'ingerenza dello Stato che non poteva far parte di una cultura, come quella americana, in cui il soggetto capitalistico fonda sul libero mercato le regole di sviluppo e crescita di una Nazione e di società libera e democratica.

Per attuare appieno le politiche e le iniziative del *New Deal* si dovettero adottare altri due importanti atti legislativi, uno nel settore dell'edilizia con il provvedimento *National Housing Act* e l'altro nel settore agricolo con l'*Agricultural Adjustment Act*. Entrambe le leggi tendevano a ridurre il tasso di disoccupazione reimmettendo forza lavoro nei settori edilizio ed agricolo ed intervenivano nel controllo dell'attività finanziaria e creditizia, nonché nel controllo dei processi di mobilità della popolazione e dei processi di inurbamento.

Le leggi attuate si legavano strettamente con gli obiettivi dell'esperimento della TVA indirizzati a raggiungere i presupposti che il Governo nazionale si era imposto; si trattava non solo di un rilancio economico e sociale della regione ma una vera inversione di tendenza nei processi di sviluppo socio-economico che vedeva lo sviluppo delle comunità legato al sistema agricolo e alle risorse naturali di un territorio così da controllare il processo di inurbamento avvertito come uno dei mali della crisi.

Quindi il *New Deal* si proponeva come una politica di «ritorno alla terra» in quanto i processi di rapido inurbamento avevano aggravato e inciso negli anni della crisi. L'idea del governo Roosevelt era quella della creazione di un «agricoltura autosufficiente» unita ad una politica di agevolazioni per l'acquisto di case rurali e ad una politica di decentramento industriale. Tutti fattori che uniti ad una efficace infrastrutturazione del territorio per il trasporto di merci e di persone insieme a una efficiente rete elettrica potevano guidare il Paese ad uscire dalla profonda crisi economica.

Le politiche del *New Deal* e in particolar modo l'esperimento della TVA nacquero come modelli di anticongiuntura, che servirono a frenare la crisi economica e a riorganizzare il sistema economico nel suo complesso; ma le scelte fatte non furono ripetute in altri contesti o regioni americane poiché i conflitti tra gli stessi enti pubblici, tra i livelli federali e statali e tra pubblico e privato non consentirono l'applicazione del modello in altri territori ed infine altro ostacolo quasi insormontabile consiste nell'assunto che la cultura americana non avrebbe acconsentito ad un'economia capitalistica sotto il controllo asfittico del Governo nazionale.

2.3. L'urbanistica negli anni '60 negli Stati Uniti

Nei paesi industrializzati i mali della “macchina”, come Mumford ci ricorda, cominciano a farsi sentire, mentre una crescente crescita culturale, ambientale e sociale comincia a rivendicare maggiori attenzioni. Il degrado delle periferie unitamente ai processi di immigrazione contribuiscono in America ad accrescere lo stato di malessere determinato da uno sviluppo non organico e funzionale e da un crescente disagio sociale.

I primi tentativi di riforma in America si verificano agli inizi del XX secolo dietro la spinta della classe medio alta che auspicava di ripristinare un ordine fisico e sociale secondo i propri modelli e interessi. Tali interessi riguardavano l'intenzione di demolire gli slum ed espellere dalle aree centrali e di maggior pregio i soggetti sociali meno abbienti. Infatti la middle class “in modo più o meno esplicito, tentavano di mantenere il potere politico e culturale che avevano come classe, prima dell'arrivo degli immigrati, attraverso l'imposizione alla città della struttura fisica e sociale della classe media protestante...[...]. I mezzi che proponevano per raggiungere questi obiettivi, erano una nuova legislazione per controllare e regolare la crescita della città, l'uso dell'amministrazione pubblica e più tardi di forme di management scientifico, per il governo della città”⁴⁸. La realizzazione di attrezzature come parchi, giardini, scuole, biblioteche e centri sociali dovevano servire a mantenere un certo decoro urbano e a garantire un inserimento sociale degli immigrati così da imborghesirli ed americanizzarli. Nel 1890 gli architetti diedero origine al movimento per la city beautiful sviluppando progetti di parchi e centri civici al fine di abbellire i centri urbani; uno di questi fu il Piano Burnham pensato per la città di Chicago.

I piani servivano a regolare la crescita delle città secondo gli interessi e i bisogni di un'élite ed a mantenere alti determinati valori del suolo. Quindi l'amministrazione cittadina fu spinta ad adottare leggi per regolare l'uso del suolo in modo da prevenire l'inserimento nei centri urbani di insediamenti industriali e/o commerciali o ancor peggio di slum.

A tal fine fu adottata la tecnica dello zoning, cioè la suddivisione dei centri abitati in varie zone determinate dalla loro destinazione, che si rivelò di fatto uno strumento nelle mani delle classi abbienti per un piano di segregazione sociale a danno delle classi inferiori. La procedura in seguito verrà ulteriormente affinata attraverso la formazione del piano regolatore generale, che avrebbe regolato la crescita delle città indicando gli usi del suolo consentiti e individuando le future aree di trasformazione. Un piano regolatore potremmo dire statico che non riflette adeguatamente le dinamiche sociali ed economiche in atto ma che cerca di regolare i processi di sviluppo e crescita secondo modelli e ideologie di una classe sociale e politica: “Il piano mentre proponeva uno stile di vita da classe media per tutti, non prevedeva programmi economici per mettere in grado la gente a basso reddito, di abbandonare le loro abitazioni di basso livello per acquistare case unifamiliari...[...]. Come risultato il piano regolatore ha provocato una considerevole opposizione politica da parte di quei gruppi che avrebbero dovuto pagare dei costi economici, sociali e politici in vista di cambiamenti che non avrebbero procurato loro alcun beneficio”⁴⁹.

La situazione non era più sostenibile in quegli anni come denunciano con i loro interventi gli urbanisti Isaacs e Bauer. Un piano regolatore così redatto non era utile allo sviluppo di una città né alla sua comunità ma era utile a garantire certi privilegi e causava la stratificazione di

⁴⁸ Hebert J. Gans, *La pianificazione urbana in America: un'analisi sociologica*, (tr. it. in P.L. Crosta, *La produzione sociale del piano*, Milano, Franco Angeli, 1990).

⁴⁹ Ibidem.

classe oltre a quella razziale. Proprio in quegli anni il Governo Federale finanziò una serie di interventi volti a rivedere i processi di sviluppo urbano a seguito della grave crisi economica e sociale. Fu istituita la *Public Housing Administration* che servì a risanare gli slum e grazie ai sussidi elargiti dal Governo Federale per il recupero urbano e per la costruzione di nuove case si permise in un primo momento alla popolazione meno abbiente di rimanere nei centri urbani.

Contrariamente a quanto previsto però, tali politiche di recupero spinsero la classe medio alta a spostarsi dal centro urbano alle aree suburbane poiché "i ricchi proprietari di case per se possono permettersi la duplicazione dei servizi pubblici, e sono contrari a qualunque tipo di limitazione della loro autonomia locale; soprattutto, sono contrari ad ammettere nelle loro aree popolazioni di status inferiore e di colore"⁵⁰.

L'effetto delle politiche economiche messe in campo dall'Amministrazione federale non colpì solo i diversi strati sociali della popolazione ma anche l'Amministrazione locale in quanto la privarono delle fonti di maggior entrata fiscale data dai residenti più facoltosi che fu obbligata a rivedere le modalità di prelievo fiscale e a dover amministrare un territorio dove i residenti facoltosi si trasferirono nelle aree suburbane mentre gli immigrati e i meno abbienti continuarono a risiedere nel centro urbano insieme ai pochi residenti facoltosi che decisero di rimanere. Lo sviluppo successivo studiato dal governo federale con i suoi dipartimenti di pianificazione prevedeva grossi investimenti infrastrutturali (strade a scorrimento veloce) al fine di decongestionare gli spostamenti in entrata ed uscita dai principali centri urbani e di creare collegamenti rapidi con le aree suburbane in cui risiedeva la classe medio alta. L'intento era quello di riportare in città la spesa delle famiglie benestanti. Ma lo studio condotto e gli investimenti spesi non tennero conto che "le nuove strade veloci che rendevano più conveniente l'uso dell'auto, incoraggiarono però un ulteriore esodo verso il suburbio. Come risultato, non solo non venne ridotta la congestione degli spostamenti, ma vennero sottratti clienti al sistema di trasporto pubblico già in declino, e in definitiva ai distretti commerciali centrali"⁵¹. Con difficoltà e in seguito a numerosi errori di valutazione ci si rese conto che bisognava rivedere il processo di pianificazione guardando non solo limitatamente al sistema urbano ma volgendo lo sguardo soprattutto all'area metropolitana. Per svolgere gli studi necessari furono creati centri di carattere regionale e con l'istituzione di un livello di pianificazione metropolitano seguiranno studi di pianificazione regionale e metropolitani come ad esempio il Piano Regionale di New York promosso e finanziato dalla Fondazione Rockefeller.

Nel 1949 il Governo federale, scontento delle procedure fin'ora adottate nel recupero urbano, decise di finanziare altri interventi: il problema degli slum e della guerra alla povertà, come verrà più volte definito in quel periodo, diviene centrale nelle agende politiche del Governo. E' un periodo storico in cui il ricordo della Grande Depressione è ancora vivo e la Seconda Guerra Mondiale è appena finita, quindi il recupero delle abitazioni e il sostegno agli strati sociali più deboli diviene un obiettivo prioritario.

Il Governo varò un piano di finanziamenti pubblico al fine di eliminare gli slum e realizzare una nuova edilizia. Le Amministrazioni locali incaricate di gestire i fondi e realizzare le opere previste finirono per essere condizionate dal sistema privatistico il quale si oppose

⁵⁰ Hebert J. Gans, *La pianificazione urbana in America: un'analisi sociologica*, (tr. it. in P.L. Crosta, *La produzione sociale del piano*, Milano, Franco Angeli, 1990).

⁵¹ Ibidem.

fermamente al principio dell'intervento pubblico nel settore privato come quello delle abitazioni. La risoluzione al contrasto fu affidare le ingenti somme previste all'iniziativa privata, la quale avrebbe dovuto eliminare gli slum e realizzare nuove case. Il compito fu eseguito perfettamente, gli slum furono eliminati e nuove abitazioni furono costruite, tuttavia i tipi edilizi realizzati e la riqualificazione delle aree degradate produsse come effetto, verosimilmente voluto dall'iniziativa privata, l'incremento del valore del suolo edificato. "La teoria sottesa al rinnovo urbano era quella tradizionale, ottocentesca, per cui se gli abitanti degli slum fossero stati trasferiti in abitazioni decenti, avrebbero abbandonato i loro comportamenti da classe inferiore...[...]. Poiché c'era comunque scarsa offerta di case a basso prezzo, e i costruttori privati nelle aree rese disponibili grazie all'intervento federale costruivano solo abitazioni di lusso, quanti venivano sfollati dagli slum demoliti erano spesso costretti a spostarsi in altri slum...[...], il rinnovo ridusse anche comunità socialmente vitali, cosicché i costi sopportati dagli sfollati erano anche di tipo psicologico e sociale"⁵².

I primi interventi di tipo pubblico nella "guerra alla povertà" non produssero gli esiti sperati, sicuramente non migliorarono il tenore di vita degli sfollati costretti ad allontanarsi dal centro urbano, ne tanto meno migliorarono le condizioni economiche delle città. Solo quando nel 1960 il mercato delle abitazioni di lusso fu saturo, una forte contestazione politica denunciò tali azioni ponendo fine all'intervento indiscriminato dei bulldozer. Pertanto le agenzie private, non potendo preservare dalla distruzione interi quartieri, iniziarono a sperimentare soluzioni per il recupero e la ristrutturazione degli edifici esistenti, mentre il Governo federale che continuava a finanziare le opere di ristrutturazione, avviò politiche di sovvenzionamento alla popolazione con prestiti a tassi molto bassi e incentivi ad integrazione alle somme destinate agli affitti, al fine di porre rimedio alla discriminazione sociale procurata dalle precedenti politiche così da ricreare un tessuto urbano e sociale più vario ed eterogeneo, come era negli intenti all'inizio del secolo.

Nel 1966 con il *Community Renewal Program* il Governo federale stabilì che le future abitazioni e gli interventi di recupero urbano avrebbero dovuto seguire la logica dell'utilità sociale. Seguirono altri piani e programmi per combattere quella che fu definita la guerra alla povertà, come il programma *Demonstration Cities Program* che tendeva ad integrare gli aspetti sociali con quelli fisici del rinnovo urbano; successivamente tale programma fu chiamato *Model Cities* che ebbe come obiettivo riqualificare e ristrutturare i ghetti più degradati.

Solo in seguito ai molti interventi realizzati e promossi, il Governo federale comprese che le logiche finora adottate non davano i frutti sperati nonostante i diversi finanziamenti investiti fino a quel momento. Bisognava dunque rivedere l'intero impianto e i modelli culturali ed economici sinora perpetrati poiché ci si rese conto che le scelte dei costruttori privati non risolsero il problema delle abitazioni per la povera gente. Fu necessario pensare ad un modello culturale più attento agli aspetti sociali ed ambientali cercando di comprendere le cause che avevano condannato la gente povera a vivere nella marginalità.

Nel programma *Model-City Program* si cerca di intervenire attraverso la creazione di posti di lavoro, miglioramenti abitativi e una maggiore fruibilità dei servizi sociali che erano stati fino ad allora difficilmente accessibili alle persone più svantaggiate. Come dice Hebert J. Gans: "nuovi obiettivi, come un'uguale opportunità di accesso e una maggiore distribuzione di

⁵² Hebert J. Gans, *La pianificazione urbana in America: un'analisi sociologica*, (tr. it. in P.L. Crosta, *La produzione sociale del piano*, Milano, Franco Angeli, 1990).

risorse pubbliche ai poveri, sono stati avanzati ad integrazione di quelli, tradizionali, di ordine ed efficienza, soprattutto da quando la protesta crescente nei ghetti neri ha fatto comprendere che l'ordine sociale può essere mantenuto soltanto attraverso una maggior uguaglianza politica ed economica"⁵³.

Un nuovo approccio e nuovi modelli si stavano imponendo al fine di superare le impostazioni poco efficaci non più sostenibili. I pianificatori saranno costretti a rivedere il loro ruolo e la loro posizione rileggendo le logiche di uno sviluppo urbano socialmente ed economicamente difendibile. Si attua sostanzialmente una generale revisione del rapporto tra il tecnico della pianificazione e il cittadino. Il rapporto non può e non deve esaurirsi soltanto nella consolidata ratifica delle decisioni del pianificatore con singole osservazioni al piano da parte dei cittadini come unica forma di interazione e partecipazione. Il nuovo ruolo assunto dal pianificatore è quello di difendere la posizione dei diversi interessi e bisogni all'interno di una società multi-etnica e multiculturale. Il nuovo modello cercherà di essere una risposta al bisogno di partecipazione diretta da parte della cittadinanza per la pianificazione dei loro luoghi di vita producendo proposte ed esperimenti.

⁵³ Hebert J. Gans, *La pianificazione urbana in America: un'analisi sociologica*, (tr. it. in P.L. Crosta, *La produzione sociale del piano*, Milano, Franco Angeli, 1990).

2.4. Dalla pianificazione di parte alla pianificazione transattiva

La crisi del ruolo dell'urbanista e dei modelli di pianificazione negli anni '60 ha messo in evidenza come l'approccio razional-comprensivo non fosse più in grado (ammesso che lo sia mai stato) di regolare i processi di sviluppo urbano e di redistribuzione delle risorse. A tale metodo onnicomprensivo che presupponeva uno Stato garante, non seguì un'appropriata dinamica di processi di sviluppo e da qui nacque il divario.

A tal proposito, Friedmann (1993)⁵⁴ mette in evidenza come "il riconoscimento di una pluralità di identità, culture ed interessi irriducibili mette fuori gioco qualsiasi ipotesi di riduzione della pluralità sociale ad un'unica forma di razionalità. Ciò segna anche il declino della pianificazione razional-comprensiva per l'evidente incapacità e difficoltà di legittimazione di ogni forma di sintesi e di espressione di un interesse pubblico".

La crisi economica, politica, ma soprattutto sociale che investe certi Paesi industrializzati come l'America a cui fa riferimento Friedmann, impone un ripensamento del ruolo dello Stato e della figura del tecnico e delle sue competenze.

Il tema sull'allargamento della base di potere attraverso processi di partecipazione risulta a tutt'oggi di difficile soluzione. Nonostante la letteratura in merito sia ricca di approcci metodologici, la vera applicazione in contesti territoriali rimane nella maggior parte dei casi una chimera. Il processo di piano partecipativo di matrice fortemente sociale non riesce ad affermarsi del tutto.

Nei primi anni '60 il tecnico e lo Stato hanno perso il loro ruolo di guida della società e le prime soluzioni in tal senso non rispondono adeguatamente alle nuove istanze sociali. I contributi statali per un risanamento delle aree degradate non sostengono il reale bisogno della comunità che desidera principalmente il recupero della propria identità e che quindi necessita di processi di ascolto e di una maggiore partecipazione ai processi decisionali.

Inoltre gli interventi diretti al recupero delle aree degradate attraverso processi di sostituzione dei manufatti contribuiscono ad aumentare le dinamiche di espulsione ed emarginazione della comunità insediata, cioè il cosiddetto fenomeno di gentrification (quel fenomeno abitativo che investe un centro urbano e lo trasforma in quartiere signorile con conseguente cambiamento della composizione sociale della popolazione e aumento dei prezzi degli immobili e degli affitti).

Un contributo fondamentale per la rilettura e la comprensione della crisi del ruolo dell'urbanista è una conseguente analisi dei mali di una società multi stratificata c'è lo fornisce P. Crosta con due testi fondamentali "L'urbanistica di parte" e "La produzione sociale del piano".

Attraverso i diversi saggi presenti all'interno delle opere di Crosta, si ricostruisce il profilo della figura dell'urbanista che si ripresenta agli occhi della società sotto una nuova luce. L'urbanista dovrà interrogarsi sul suo ruolo, e dovrà ripensare ad alcune tematiche fondamentali come: l'accessibilità alle informazioni, la redistribuzione delle risorse e il modo in cui realizzarle, le scelte da compiere per allargare la base del potere, al fine di prevedere un processo di partecipazione democratico non istituzionalizzato e non solo finalizzato alla legittimazione del consenso.

Un passo decisivo di quegli anni si evince dal tentativo di molti urbanisti di coniugare i temi e

⁵⁴ Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, Princeton University Press (tr. it. *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Bari, Dedalo, 1993).

gli aspetti della pianificazione fisica con le nuove istanze sociali: è la pianificazione sociale caratterizzata da quelle attività di piano indirizzate alla popolazione, in particolar modo quella a basso reddito. Questo approccio ha indotto molti urbanisti a cercare un contatto diretto con la gente al fine di comprenderne i bisogni e gli interessi, tanto da indurli a difenderli nelle sedi appropriate.

Le istanze sociali assumono un ruolo centrale nei processi di piano e l'urbanista si pone al centro del dibattito e prendere poi le scelte opportune. Il processo di costruzione del piano viene rivisto e nuovi e differenti approcci cominciano a configurarsi. Uno degli autori più autorevoli in quegli anni è Paul Davidoff.

Il suo saggio, riproposto dal Crosta in "L'urbanistica di parte" (1973), ci restituisce l'immagine di una società "alla ricerca della parità politica e sociale da parte dei neri e dei poveri, pone allo Stato il problema della realizzazione di una società capace di offrire a tutti le stesse possibilità. Appare evidente un urgente bisogno di una pianificazione intelligente, che sappia indicare nuovi obiettivi sociali, e specificare gli strumenti necessari alla loro realizzazione"⁵⁵.

Il problema che già allora si ponevano i tecnici e gli amministratori e che tutt'ora si rileva come un punto controverso, consiste nel fatto che una società è formata da gruppi che hanno interessi diversi, pertanto determinare cosa sia nell'interesse comune è un'operazione estremamente difficile e ogni interpretazione risulta opinabile. Il pianificatore dovrà indicare gli obiettivi desiderati e dialogare sia con il Governo che con la comunità, al fine di pervenire ad una partecipazione democratica. L'ascolto degli interessi dei diversi gruppi e insieme la completezza di informazione sul processo di piano e sulle scelte da effettuare, si pone come principio di base per la costruzione di un dialogo. Per Davidoff il "tecnico di parte" diventa lo strumento che rende effettiva la pianificazione pluralista: questa viene caratterizzata dalla presenza simultanea di più punti di vista espressi nella forma tecnica di piani in opposizione l'uno all'altro. Si propone la figura del tecnico, come quella dell'avvocato, in grado di sostenere gli interessi dei suoi assistiti nel confronto tra le diverse istanze per ottenere un processo democratico di piano.

G. Fera (1998)⁵⁶, commentando il contributo di Davidoff precisa come in quegli anni l'*Advocacy planning* potesse essere il meccanismo attraverso il quale le diverse parti in gioco e i diversi attori del processo di piano, in particolare quelli ritenuti più svantaggiati e solitamente meno rappresentati negli organi decisionali, potessero essere invece direttamente "difesi" all'interno del processo decisionale.

La scelta di molti tecnici nell'approcciare il nuovo modello di pianificazione sociale fu così sentito che decisero di istituire un'associazione professionale a livello nazionale, il *Planners for Equal Opportunity*, contraltare della più famosa istituzione denominata *American Institute of Planners*. Le idee promosse mettevano, per alcuni casi, in discussione il ruolo della posizione professionale e i tipi di intervento fino ad allora conseguiti come nel caso della pianificazione dei ghetti, il cui intento era quello di realizzare zone residenziali che favorissero l'integrazione razziale.

Quindi si ritenne che la soluzione migliore per affrontare l'annoso problema della marginalità sociale dei soggetti socialmente più deboli fosse quella di facilitare un intervento

⁵⁵ Davidoff P. (1965), «Advocacy and pluralism in Planning», Journal of the AIP, n4 (tr. it. in P.L. Crosta, L'urbanistica di parte, Milano, Franco Angeli, 1973).

⁵⁶ Fera G. (1998), Partecipazione, negoziazione e processi di piano, in M. Di Rosa, F. Lo Piccolo, F. Schilleci, F. Trapani (a cura di), Come se ci fossero le stelle, Trasformazioni delle città e del territorio: percorsi meridiani tra sviluppo locale e processi globali, CUEN.

partecipativo e non più solo imposto dall'alto tramite sovvenzioni fiscali e/o regole di mercato lasciate alla libera iniziativa dei privati, ma sostenere un'azione dal basso in cui i soggetti interessati partecipino attivamente esprimendo i propri interessi e rivendicando la propria dignità, il rispetto della persona e delle regole.

Pierluigi Crosta nel suo testo scrive: "In sostanza, a differenza del sistema di «preallarme», (che tentava di rimuovere le cause del conflitto sociale, prima – e perché non – scoppiasse), la partecipazione si propone lo stesso obiettivo, ma – anziché evitarlo – cerca il conflitto, che istituzionalizza, per usarlo, come il sociodramma, perché i partecipanti internalizzino le regole del gioco, nel momento in cui le contestano: «recitare la propria ribellione davanti all'autorità nei momenti consentiti, vuol dire cambiare la cospirazione in espressione»⁵⁷.

Un ulteriore contributo per la ricerca di un nuovo paradigma sulla pianificazione sociale ci giunge da Friedmann. Una breve sintesi dell'opera di John Friedmann "*Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action*" la presenta M. Carta (1997): "la pianificazione radicale, di Friedmann, viene proposta come una visione più avanzata, un'evoluzione della pianificazione partecipata degli anni '60, tesa all'emancipazione dalla oppressione sociale ed alla costruzione di legami della comunità. La pianificazione radicale si fonda essenzialmente su una conoscenza fortemente divulgata, e quindi acquisita socialmente, e si esplica attraverso una azione socialmente trasformativa nei confronti della comunità. La pianificazione radicale, dunque, viene proposta dall'autore come una risposta alla crisi della pianificazione, che è essenzialmente crisi di legittimità dello Stato, crisi della conoscenza, a causa di una difficoltà di trasmissione con i mezzi tradizionali, la quale comporta nei fatti una incapacità di una «relazione dialogica e transattiva», per la crescente accelerazione e novità degli eventi storici che coinvolgono il territorio"⁵⁸.

Friedmann spiega come si può pervenire ad una relazione dialogica e transattiva: il pianificatore radicale non cristallizzandosi sulle sue posizioni, mette in gioco le sue capacità per produrre nuova conoscenza per mezzo dello scambio dialogico con la comunità politica e con gli altri attori sociali, al fine di instradare il dialogo verso a nuova visione dei problemi e di nuove modalità operative. L'autore individua negli «atti comunicativi» (termine coniato da Jurgen Habermas) il legame tra conoscenza e azione. Sono gli stessi attori, ossia la comunità politica, ad essere chiamati a confrontarsi con il pianificatore radicale al fine di giungere attraverso un processo di mutuo apprendimento nella ridefinizione degli obiettivi e nella individuazione delle soluzioni.

Tale teoria viene sviluppata da Friedmann e pubblicata nel 1973 con la definizione di teoria della pianificazione transattiva. Nel rileggere il contributo disciplinare di Friedmann è possibile cogliere come molti aspetti e analisi da lui avanzate e citate circa a metà del secolo scorso siano a tutt'oggi ravvisabili nelle politiche dei governi capitalistici odierni. Per Friedmann è lo Stato il garante dell'interesse pubblico e del dominio pubblico con l'obbligo di esprimere le deliberazioni nell'interesse collettivo, o meglio come viene definito, interesse pubblico.

Ci si rende conto che in un'economia capitalistica il principale datore di lavoro è il settore privato, pertanto lo Stato in taluni casi prenderà accordi e intese a sostegno dell'impresa privata, ma con l'obiettivo di curarsi del bene della collettività.

Friedmann riscrive il pensiero pianificatorio individuando le principali teorie che hanno fatto

⁵⁷ P. Crosta, L'urbanista di parte, FrancoAngeli, 1973.

⁵⁸ Carta M. (1997), Pianificazione territoriale e urbanistica. Dalla conoscenza alla partecipazione, Palermo, Medina.

la storia della Pianificazione ed i principali esponenti per ogni tradizione teorica.

Le quattro teorie sono: Riformismo sociale, L'analisi politica, l'Apprendimento sociale e la Mobilitazione sociale.

Ideologia politica

Conoscenza per L'Azione	Conservativa	Radicale
<i>Nella guida della società</i>	Analisi politica	Riformismo sociale
<i>Nella trasformazione sociale</i>	Apprendimento sociale	Mobilitazione sociale

Fig.1 "La politica della teoria della pianificazione: una classificazione tentativa"⁵⁹

Per Friedmann tutte e quattro le teorie ruotano intorno ad un tema centrale ovverosia come la conoscenza si leghi all'azione. Egli ravvisa come "esse spaziano lungo tutto lo spettro ideologico, dal sostegno allo Stato e alla affermazione della sua autorità alla abolizione di ogni forma di autorità, inclusa quella dello Stato"⁶⁰. Il riformismo sociale e la mobilitazione sociale sono le due tradizioni più datate e si impongono sin dalla metà del 1800, mentre le altre due, cioè l'analisi politica e l'apprendimento sociale, si formano nel periodo che va dalla Grande Depressione alla II Guerra Mondiale. Inoltre come si evince dalla tabella che l'autore ci propone, vi sono due categorie che indicano le modalità in cui è possibile costruire il nesso tra Conoscenza ed Azione. "Il primo di essi rinvia allo Stato e concerne principalmente un cambiamento sistematico, il secondo si concentra sulle pratiche politiche della trasformazione del sistema"⁶¹.

Il riformismo sociale si focalizza sul ruolo dello Stato come guida della società e quindi la pratica pianificatoria è uno strumento di controllo per esso al fine di rendere efficaci le azioni previste per un interesse pubblico. Lo Stato tende a coinvolgere i cittadini nelle scelte di trasformazione territoriale in quanto ricerca più il loro consenso come efficacia dell'azione, piuttosto che un vero coinvolgimento della comunità come allargamento dei poteri decisionali. Si evince da un passo dell'opera in cui l'autore cita uno dei principali esponenti e scrive: "Perloff enfatizza, di continuo, il bisogno di cooperazione e dialogo. In questa caccia al consenso, le tecniche di pianificazione potevano giocare un ruolo significativo".⁶²

Anche lo studioso A. Etzioni suggerisce come gli obiettivi sociali siano più facili da conseguire se vi è consenso tra gli attori coinvolti.

L'analisi politica si basa radicalmente sul concetto di razionalità. Si ritiene che metodi scientificamente validi possano produrre risposte razionalmente valide ed efficaci e decisioni più razionali possano migliorare materialmente le capacità operative di uno Stato nel risolvere conflitti e problemi. Come nel riformismo sociale, anche nella analisi politica si sostiene che vi sia una classe, un'élite, che dall'alto sia in grado di leggere la complessità delle dinamiche territoriali e suggerisca le risposte al problema preso in esame. Ma come lo studioso H. Simon⁶³ riconosce che vi è una «limitatezza» a questa "razionalità

⁵⁹ Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, Princeton University Press (tr. it. *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Bari, Dedalo, 1993).

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, Princeton University Press (tr. it. *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Bari, Dedalo, 1993).

⁶³ H. Simon si occupa di come rendere migliori le decisioni. «La razionalità delle decisioni», egli scrisse, «e cioè la loro appropriatezza rispetto al perseguimento di obiettivi specificati diviene interesse centrale della teoria

amministrativa”: “I decisori non potevano essere mai completamente razionali, nel senso di non poter mai possedere una conoscenza totale di una situazione e delle alternative loro disponibili. In pratica, vi erano sempre limiti di tempo, risorse, intelligenza.”⁶⁴.

L'apprendimento sociale fonda il suo credo nel processo di apprendimento determinato dalla continua esperienza nell'agire e nel fare. Quindi la conoscenza dei problemi e dei fenomeni scaturisce dall'esperienza che si fonda nella pratica. Ogni giorno se si è coinvolti attivamente nell'agire per risolvere i problemi si determina un incremento della conoscenza dato da un'accresciuta esperienza: “La conoscenza, in questa visione, emerge da un processo dialettico continuo nel quale l'enfasi principale si indirizza ai nuovi compiti pratici; l'intelligenza esistente (teoria) si arricchisce delle lezioni rivenienti dall'esperienza, mentre la «nuova» intelligenza viene ad essere, poi, impegnata in un processo senza fine di azione e cambiamento”.⁶⁵ Inizialmente il metodo proposto serviva a migliorare lo sviluppo dei processi di una grande società. In seguito la teoria dell'apprendimento sociale è stata estesa al dominio pubblico come pratica di apprendimento sociale che trasforma un territorio partendo da decisioni che si originano dal basso.

Tra i principali esponenti della teoria vi si ritrova il discepolo di Geddes, lo studioso L. Mumford. Proprio Mumford aveva già (in precedenza) introdotto e teorizzato un'idea di pianificazione come processo “autoeducativo” di trasformazione sociale progettato a livello di un'intera regione. Egli scrive che “I piani regionali sono contemporaneamente i prodotti e gli ulteriori strumenti dell'educazione in comunità; e senza questa educazione essi non possono sperare che in una realizzazione parziale. Se manca un'intelligente partecipazione e comprensione in ogni suo stadio dello sviluppo, dall'unità minima in su, i piani regionali sono costretti a rimanere inefficienti. Ne deriva la necessità di organi positivi di assimilazione. I piani regionali devono provvedere nella loro medesima struttura i mezzi di adattamenti futuri. Il piano che non lascia la strada aperta a modifiche è poco meno disordinato dell'empirismo senza meta, che respinge qualsiasi piano. Rinnovamento, flessibilità, adattamento, queste sono le qualità essenziali di ogni piano organico”⁶⁶. Mumford auspicava che una comunità politicamente attiva ed informata potesse produrre da sola le scelte necessarie per il proprio piano della vita. Un piano che scaturiva dall'esperienza maturata di ogni individuo nella vita di ogni giorno in diversi campi, così che il patrimonio di esperienza acquisita confluisse nel processo di costruzione del piano regionale.

L'approccio dell'apprendimento sociale mira a sprigionare un senso di partecipazione come pratica politica. Il coinvolgimento della comunità nei processi decisionali non è visto come tentativo di ricerca del consenso, ma ha come scopo quello di mobilitare le forze sociali affinché dall'interno si possano apportare le trasformazioni sociali tanto attese. Oggi è possibile rileggere tale approccio attraverso i cambiamenti in atto presso i paesi del Terzo Mondo per lo sviluppo rurale.

David Korten è uno dei promotori che ha introdotto tale approccio all'interno delle Amministrazioni locali nei Paesi sottosviluppati definendolo sviluppo «impennato sulla gente».

amministrativa».

64 Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, Princeton University Press (tr. it. *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Bari, Dedalo, 1993).

65 Ibidem.

66 Mumford L. (1938), *The culture of Cities*, Harcourt Brace & Company, San Diego, New York, London (trad. it, *La Cultura delle città*, Torino, Einaudi, 2007).

Pertanto lo sviluppo regionale e locale perseguito in questi Paesi mira a creare uno spirito di autosostentamento che parta dal basso modificando i servizi sociali, la gestione delle risorse naturali e le pratiche burocratiche così da indurre le comunità ad apprendere e ad agire, trovando il nesso tra conoscenza ed azione. Ma nonostante i diversi sforzi prodotti ci si è resi conto a lungo andare che i risultati ottenuti non producevano i cambiamenti sperati in quanto la prassi dell'autosostentamento non modifica in definitiva i fondamentali rapporti di potere all'interno di una società. Per tale motivo Friedmann ed altri autori, nonostante siano concordi nel sostenere la validità della teoria, optano per un approccio più deciso verso «la mobilitazione sociale».

Friedmann spiega come la teoria della mobilitazione sociale il cui potere è racchiuso nell'azione collettiva, nasca in risposta alle iniquità e agli abusi provocati da un certo capitalismo industriale: «Essa si allontana da tutte le altre sulla base dell'asserzione di una primizia dell'azione diretta collettiva «dal basso»»⁶⁷.

Da qui due filoni di teorie e di approcci emergeranno per discutere su quali basi e criteri bisogna intervenire per modificare l'ordine del sistema capitalistico e le sue disfunzioni.

Un filone sfocerà nella formazione di utopisti ed anarchici che guarderanno ad una comunità autosufficiente ma slegata dalle logiche capitalistiche, l'altro filone sarà rappresentato dai materialisti storici che muovendo dall'interno del sistema e con azioni di pratica rivoluzionaria avrebbero sovvertito il sistema stesso imponendo un nuovo ordine, basato sulla forza dei movimenti sociali.

Si riportano qui di seguito brevemente le disfunzioni e i sintomi di una crisi capitalistica che per Friedmann e per la tradizione della mobilitazione sociale hanno bisogno di un immediato intervento:

1. Indebolimento dello Stato-Nazione: il capitale economico continua ad abbandonare il suo «incubatore» nazionale per divenire una forza realmente globale.
2. Crescente impoverimento delle società rurali, in particolar modo quei Paesi al di sotto della linea dell'equatore, cioè meno industrializzati.
3. Crescente consapevolezza della limitata capacità dell'ambiente fisico di sostenere processi di consumo troppo elevati causando un depauperamento del suolo.
4. Crescente eccedenza della forza lavoro mondiale ed eccessiva specializzazione e diversificazione.
5. Incredibile volume dell'indebitamento internazionale, con gravi scompensi per la stabilità dei sistemi finanziari.

Questi temi individuati nel periodo in cui Friedmann scrive sono ravvisabili a tutt'oggi nelle nostre società e sono probabilmente di gran lunga più deleteri oggi che ai tempi dell'autore.

Friedmann riponeva la sua fiducia nella mobilitazione dei cittadini affinché cercassero uno sviluppo alternativo meno legato alle dinamiche economiche capitalistiche. La nascita di movimenti sociali e di emancipazione sono un esempio concreto dei fondamenti della teoria di Friedmann.

Friedmann spiega quale sia la pianificazione che dovrà guidare i movimenti, le comunità in altre parole l'intera società nella trasformazione sociale. Infatti nonostante condivida le teorie della mobilitazione sociale, cerca di rintracciare e di sposare il modello di pianificazione che meglio coniuga il nesso tra conoscenza ed azione.

67 Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, Princeton University Press (tr. it. *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Bari, Dedalo, 1993).

Per Friedmann ed altri autori l'unica pianificazione possibile sarà la pianificazione radicale, "poiché il nostro interesse si concentra sulla pianificazione nella sfera pubblica, sosterrò che la mobilitazione sociale deve essere inclusa in tutte le discussioni che riguardano la teoria pianificatoria. Infatti «le persone», e cioè la società civile e più specificamente le classi popolari la cui sola possibilità di conquistare un accesso al potere è nella mobilitazione sociale, non rappresentano gli oggetti e le vittime silenziose di una pianificazione elitaria operata dallo Stato. In sintonia con la teoria democratica e con ogni personale visione del mondo, gli individui hanno un fondamentale diritto di codeterminare il proprio destino. Ciò implica non solo lotta politica e autorafforzamento collettivo: frequentemente è anche implicato un qualche tipo di pianificazione «dal basso»⁶⁸.

Dunque i pianificatori radicali sono chiamati a stabilire le regole e le azioni ammissibili all'interno di un processo democratico di trasformazione sociale e sono portati ad aiutare sia il singolo attore che l'intera comunità a comprendere le specifiche situazioni poiché saranno loro stessi i responsabili del loro futuro, "la loro visione, allora, è ben più che una lista di desideri; si tratta di un impegno alla sua realizzazione attraverso la pratica"⁶⁹. Cambia così la figura e il ruolo del pianificatore: non più il difensore dei deboli, il cosiddetto pianificatore di parte secondo la teoria di P. Davidoff, ma un pianificatore che attraverso il dialogo stabilisca gli obiettivi che gli attori sociali sono tenuti a conseguire per realizzare il loro futuro.

L'autore passa in rassegna cinque categorie di mobilitazione sociale che descrivono diversi livelli di approccio alle trasformazioni sociali:

- Insurrezioni spontanee: come le esplosioni popolari che tendono a denunciare un disagio o un malessere ma non vanno oltre la semplice denuncia chiassosa e rissosa;
- Gruppi locali di azione: in questo caso il disagio è sentito da un'intera comunità che si riunisce per manifestare e protestare, come negli scioperi e/o cortei, ma anche questi tendono solo a far presente un malessere diffuso;
- Funzionamento in rete: sono i gruppi di azione locali che riuniti in rete si organizzano per diffondere i problemi che li accomuna, ma il disagio resta di interesse locale;
- Coalizioni: sono una vera e propria forma di organizzazione in cui i diversi gruppi sociali si compattano per denunciare i disagi e presentare un loro programma di obiettivi;
- Organizzazioni formali: questi hanno la capacità di legare diversi gruppi locali e movimenti con differenti programmi e a diversi livelli territoriali, dal livello locale fino a quello internazionale; qui l'organizzazione del movimento investe in pieno il sistema paese mobilitandosi affinché si rivedano le strutture di potere.

Quando è come sia possibile modificare i rapporti di potere tra gruppi socialmente differenti è una delle questioni che spinge Friedmann ed altri autori come J. Habermas, a riporre la fiducia nel dialogo. Entrambi individuano nel dialogo la possibilità di scardinare un sistema cristallizzato su posizioni apparentemente inconciliabili e inconfutabili. Solo quando i diversi attori saranno messi nelle stesse condizioni di partecipare al dialogo si potrà attestare una reale volontà da parte dei soggetti coinvolti a modificare le posizioni di partenza.

Friedmann concludendo spiega perché tra le quattro tradizioni della pianificazione, quella della mobilitazione sociale con la pianificazione radicale sia l'unica in grado di modificare la struttura dominante: "essa punta a una economia, una politica e una sociologia che rigettino

68 Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, Princeton University Press (tr. it. *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Bari, Dedalo, 1993).

69 Ibidem.

l'apparente inevitabilità dello sviluppo illimitato, della mancanza di potere, dello sfruttamento, dell'alienazione, caratteri salienti del sistema mondiale capitalistico⁷⁰.

⁷⁰ Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, Princeton University Press (tr. it. *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Bari, Dedalo, 1993).

3. Storia della pianificazione partecipata in Italia

3.1. Le vicende politiche, economiche e sociali in Italia nei primi del XX sec.

Nel descrivere brevemente il periodo storico italiano che porterà ad analizzare le pratiche di pianificazione con le sue stagioni, mi soffermerò a citare quei caratteri e quegli aspetti della società italiana che connotano le politiche sociali ed economiche sennonché lo sviluppo della pianificazione “partecipativa” con i suoi principali esponenti.

L'Italia, nel secondo dopoguerra, (non considerando le principali aree urbane) presentava ben poco di nuovo rispetto al 1861, anno dell'unità d'Italia. Il Paese si presentava ancora imperniato in un sistema agricolo che risultava ancora la principale fonte di lavoro per la maggior parte della popolazione. Da un lato il Paese presentava bellezze paesaggistiche e naturali uniche in tutto il mondo e dall'altro una povertà endemica, soprattutto al Sud, dove ancora vi era una cultura popolare legata alle tradizioni e ai dialetti. Ma soprattutto era un Paese che usciva malconco dagli eventi bellici e dalle politiche espansionistiche e dissennate di un capo di Stato come Mussolini. Nonostante un quadro non esaltante in poco più di quarant'anni l'Italia diverrà uno dei cinque o sei Paesi più industrializzati ed economicamente forti del Mondo, con un prodotto interno lordo paragonabile a quello della Gran Bretagna.

Un fenomeno sociale significativo compare negli scritti di chi interpreta e legge la società italiana nei primi del novecento. Emerge un forte senso di solidarietà e di familismo⁷¹ tra gli appartenenti ad una stessa classe sociale o comunità.

Gli operai delle fabbriche di Torino, come quelli di Milano o di Genova, appartenevano a un quadro sociale a tratti identico. Una serie di disagi e problematiche sociali li accomunava come il sovraffollamento abitativo, le condizioni igieniche malsane o gli orari lavorativi estenuanti, ma allo stesso tempo vi era un forte senso di solidarietà, come si legge in “Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi” di P. Ginsborg (1989): “non solo tra i parenti, ma tra le diverse famiglie si sviluppò una solidarietà basata su una complessa rete di scambi e favori, e su di un tessuto di rapporti sociali incentrato quasi esclusivamente sul vicinato”⁷².

Il tentativo fascista di reprimere e soffocare un carattere sociale volto a compattare gli appartenenti ad una classe non riuscì, nonostante le ripetute rappresaglie, a smorzare il senso della collaborazione. Questo fenomeno era saldamente radicato nel Nord d'Italia, mentre al centro il sistema lavorativo era ancora fortemente legato al mondo rurale con la sua produzione agricola.

La situazione agricola non presenta caratteri comuni tra le varie regioni in Italia. Infatti, mentre nel centro nord il rapporto tra il mezzadro ed il proprietario del podere, nonostante non vi fosse riconosciuta una pari dignità tra le differenti classi, era ben accettato dalle famiglie e garantiva una certa tranquillità sociale al sistema. Lo stesso sistema non è ravvisabile nel rapporto tra padrone e contadino nelle campagne del centro sud, ma nonostante i differenti caratteri dei ruoli e dei diversi livelli sociali presenti nelle campagne del centro Italia, il senso di aggregazione e di comunità risultava il medesimo in tutta Italia insieme a quella rete di relazioni e di legami tra le diverse famiglie contadine che attestano

⁷¹ Un noto sociologo americano Edward Banfield descrisse il «familismo amorale» dei contadini di Chiaromonte in Basilicata. Il sociologo spiega come il sentimento del “bene comune” era visto solo all'interno del proprio nucleo familiare. Tale affermazione non è condivisa da P. Ginsborg in quanto ravvisa un rapporto tra famiglia e collettività molto più complesso e meno unilaterale di quanto Banfield tende a far credere.

⁷² Ginsborg P. (1989), Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi, Einaudi, Torino, 2006.

tale senso di appartenenza. Paul Ginsborg scrive: "Nell'Italia centrale le famiglie avevano sviluppato un ricco reticolo di aiuti reciproci; tipico era il caso della aiutarella, lo scambio di lavoro tra famiglie nei momenti cruciali del calendario agricolo, ad esempio durante la trebbiatura"⁷³.

Al Sud la situazione era ben diversa, sia perché la struttura sociale legata al latifondo era differente rispetto a quelle del centro Italia, sia perché i livelli salariali erano molto più bassi. Infatti non vi era un rapporto diretto tra il contadino ed il padrone, ma vi erano tutta una serie di figure intermedie come i fittavoli che impedivano l'instaurarsi di un rapporto fiduciario. Nello stesso tempo si nota una forte parcellizzazione del fondo agricolo tale da ridurre ulteriormente i guadagni economici, ma "a fianco di questi atteggiamenti esisteva anche all'interno del mondo contadino meridionale una lunga tradizione fatta di gesti e momenti di solidarietà. C'erano delle strutture, in questo modo di vita, che favorivano l'emergere di comportamenti solidali. La più importante era senza dubbio il paese stesso"⁷⁴.

Nel periodo della ricostruzione post-bellica italiana la classe degli industriali rassicurata da una stabilità politica interna del Paese, chiese al Governo repubblicano appena nato garanzie di un mercato liberale e capitalista, secondo i nuovi modelli imposti anche dalla presenza massiccia degli alleati Inglesi ed Americani.

Infatti proprio in quel periodo la Confindustria si rivolse così al Governo: "essi pretendevano due cose essenziali da qualsiasi sistemazione postbellica: che l'imprenditore potesse nuovamente riprendere la più completa libertà di controllo sul luogo di lavoro e che la classe capitalistica nel suo insieme non dovesse venir condizionata da una pianificazione statale introdotta dai partiti di sinistra"⁷⁵.

Per intenderci non era ben vista un'ingerenza da parte dello Stato nella pianificazione del territorio, come l'esempio ancor vivo della *Tennessee Valley Authority* negli Stati Uniti.

Il nuovo assetto postbellico in Europa fortemente anticomunista, doveva garantire agli alleati del blocco Occidentale il controllo degli Stati che si affacciavano sul Mediterraneo, come l'Italia. Così nel 1946 il governo Americano con Truman come nuovo presidente abbozzò un programma volto a contenere la minaccia sovietica, che divenne presto noto come «dottrina Truman». Fu così che alcuni mesi più tardi il Governo americano sotto il controllo del segretario di Stato, George Marshall, diede inizio al programma del piano Erp (*European Recovery program*) meglio noto come piano Marshall. Le motivazioni che spinsero gli Stati Uniti ad erogare una così ingente somma di sovvenzioni non vanno lette solo sotto l'aspetto politico di un controllo indiretto, ma va visto ed inquadrato anche all'interno di un programma economico e sociale.

Lo sviluppo capitalistico americano, dopo il periodo della Grande Depressione, aveva ripreso intensamente. Gli Stati Uniti sostenevano con i loro prodotti e i loro capitali più della metà dei mercati europei e mondiali; se l'economia americana non avesse trovato partner commerciali e mercati internazionali dove allocare i propri prodotti ben presto si sarebbero ritrovati in banca rotta come nel periodo della Grande Depressione. A questo riguardo P.Ginsborg scrive: "Era quindi essenziale per l'America aiutare l'Europa nella ricostruzione e creare in tal modo un mercato capitalistico internazionale in cui l'economia americana potesse

⁷³ Ginsborg P. (1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi, Torino, 2006.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem.

prosperare⁷⁶.

Questo processo di ricostruzione favorì certamente la classe capitalistica italiana che aumentò il suo potere interno e poté controllare meglio la classe operaia. L'intervento americano non si limitò solo a trovare nuovi mercati per i suoi prodotti (spalmandoli sull'interno territorio italiano), ma risultò decisivo nel pilotare un gran numero di voti a favore della Democrazia Cristiana. Infatti grazie alla propaganda dei rappresentanti americani oltre che all'appoggio della Chiesa in Italia, la Democrazia Cristiana riuscì nel 1948 ad andare al Governo. All'indomani della vittoria della DC, tutta la serie di riforme strutturali promesse ai molti elettori si presentarono di difficile attuazione.

Ad aggravare la situazione si registrano i moti e i movimenti contadini nel Meridione. Infatti, proprio a seguito di un decreto governativo del ministro A. Segni il quale modificò un precedente decreto del ministro Gullo⁷⁷, in molte campagne del Sud si mobilitarono interi paesi pronti alla lotta per un pezzo di terra. Infatti il decreto legislativo del ministro A. Segni annullando un precedente decreto, stabiliva che i proprietari terrieri avevano diritto a reclamare la terra se i contadini avessero violato le condizioni alle quali era stata loro concessa. Come ci si poteva aspettare questa clausola non tardò ad essere applicata dai proprietari terrieri che avviarono azioni legali contro le cooperative contadine. Le terre che in precedenza erano state concesse alle cooperative contadine ritornarono in mano ai vecchi proprietari. L'azione intrapresa dal Governo democristiano fu ben accolta dalla élite dei proprietari terrieri, i quali avrebbero ricambiato il favore alle successive elezioni. Questi ed altri interventi legati alla tanto attesa riforma agraria spinsero interi paesi a marciare verso le terre incolte e ad occuparle e frazionarle secondo una equa ripartizione. Le aspre lotte tra i proprietari terrieri, le forze armate e i poveri contadini si registrarono in tutto il Meridione. "Nel corso di queste lotte l'equilibrio tra le diverse componenti della coscienza contadina si spostò radicalmente. La sfiducia atavica, il fatalismo e l'individualismo tipici del Sud furono soppiantati da una nuova solidarietà. Il fulcro della coscienza collettiva, il punto focale dell'azione era il paese stesso, con il suo carattere chiuso e concentrato, con la sua *égalité de pauvres*"⁷⁸. "Il movimento contadino del 1944-47 e quello del 1949-50 costituirono nondimeno degli straordinari tentativi per spezzare il modello di una società frantumata dalla sfiducia. Individualismo e solidarietà, famiglia e collettività si rapportavano l'un l'altra in una drammatica mescolanza di aspirazioni e delusioni. Fu questo il tentativo più grande compiuto nel Sud agricolo di collocare la famiglia entro un contesto collettivo"⁷⁹.

Il Governo non potendo più controllare i diffusi movimenti di occupazione delle terre decise di avviare la riforma agraria, andando contro l'élite dei proprietari terrieri. Molti critici storici scriveranno che la riforma agraria adottata non risolveva i problemi dei tanti contadini.

Lo studioso Rossi-Doria ricorda quanto fosse stata limitata la riforma e quanto malamente fosse stata attuata soprattutto nel Sud. Infatti le terre confiscate erano insufficienti a

76 Ginsborg P. (1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi, Torino, 2006.

77 Ricoprì l'incarico di Ministro dell'Agricoltura fino al 1946, nel Secondo governo di Alcide De Gasperi, quando fu sostituito all'Agricoltura dal possidente terriero democristiano Antonio Segni e fu nominato Ministro alla Giustizia. Tra l'estate del 1944 e la primavera del 1945, come Ministro dell'Agricoltura del II Governo Badoglio, emanò alcuni decreti che avevano l'ambizione di creare una legislazione agraria "preriformatrice" (Concessioni ai contadini delle terre incolte, DLL 19 ottobre 1944). I decreti Gullo furono non solo l'unico "tentativo attuato dagli esponenti governativi della sinistra di avanzare sulla via delle riforme" (Paul Ginsborg) e che fecero diventare Gullo il Ministro dei contadini, ma anche, attraverso la costituzione dei Comitati Comunali, il primo modello di governo locale dell'Italia liberata.

78 Ginsborg P. (1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi, Torino, 2006.

79 Ibidem.

soddisfare il fabbisogno dei contadini: molte delle terre erano improduttive o peggio non vi erano opere irrigue in grado di migliorarne la fertilità. La delusione fu totale e “i valori di solidarietà, di sacrificio, di egualitarismo, i tentativi di sconfiggere familismo e sfiducia portati avanti dal movimento in mezzo a tante difficoltà e contraddizioni, vennero definitivamente emarginati. Quella del 1950 fu una sconfitta di dimensioni storiche, che determinò i valori della vita meridionale contemporanea”⁸⁰.

In quello stesso anno il Governo per far fronte alla difficile situazione economica e infrastrutturale in cui il Meridione si trovava decise di istituire la Cassa per il Mezzogiorno, che sarebbe diventata in seguito l'elemento decisivo per lo sviluppo economico a lungo termine del Sud. La scelta del Governo di avviare un processo di sviluppo centralizzato trae origine dalle influenze del modello della *Tennessee Valley Authority* realizzato negli Stati Uniti. Solo in seguito ci si renderà conto che il modello importato non produsse, per varie questioni e cause, gli esiti sperati. Invero il gap tra un Nord industrializzato ed un Sud arretrato continua ad essere, dopo più di cinquant'anni, uno dei punti programmatici delle agende politiche.

Bisogna tener presente che anche in questo caso il modello di sviluppo della Cassa del Mezzogiorno, come per altro gli enti della riforma agraria, non erano solo influenzati politicamente dagli Stati Uniti, ma erano anche economicamente finanziati. Infatti gli interventi creditizi del Piano Marshall furono in parte destinati a finanziare queste stesse attività, le quali risultavano per altro di fondamentale importanza per una stabilità interna del Paese sia economica ma ancor più sociale.

L'intervento della Cassa del Mezzogiorno non puntò ad una forte industrializzazione ma piuttosto ad un vasto programma di opere pubbliche concentrate nelle aree agricole. Quindi interventi di bonifica, di irrigazione, costruzione di strade, acquedotti, canali sono solo un esempio della scelta politica di un intervento puntuale, ma privo di una visione complessiva. Tale decisione politica serviva sicuramente a placare tutta una serie di tensioni sociali fornendo servizi e posti di lavoro.

Anche se nel breve periodo la scelta era ammissibile, nel lungo periodo invece sarebbe stato opportuno e moralmente d'obbligo pensare ad un programma che avesse una prospettiva di occupazione permanente. Benché il Governo con il suo intervento della Cassa del Mezzogiorno abbia in parte contribuito a ridurre il gap tra il Nord industrializzato ed il Sud arretrato, nei fatti la Cassa del Mezzogiorno divenne strumento nelle mani di esponenti politici, funzionari e amministratori che favorirono atteggiamenti di corruzione, clientelismo e malaffare che impedirono una reale trasformazione della società meridionale.

Il periodo che va dal dopoguerra ai primi degli anni '60 vede il Governo italiano impegnato nel garantire un equilibrio sociale ed economico al Paese. Tale equilibrio è stato raggiunto non solo grazie ad una stabilità politica, ma anche grazie alle numerose riforme strutturali che si sono susseguite in quegli anni come la riforma agraria, la nazionalizzazione dell'energia elettrica, la creazione del ministero delle Partecipazioni parastatali, la riforma del sistema scolastico, ecc. Tali riforme furono più di forma che di sostanza ma nonostante ciò l'Italia vide crescere esponenzialmente il suo PIL tanto da determinare un «boom economico» che fu denominato “miracolo economico”. P. Ginsborg ci ricorda che: “il modello di sviluppo sottinteso dal «boom» implicò una corsa al benessere tutta incentrata su scelte e

⁸⁰ Ginsborg P. (1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi, Torino, 2006.

strategie individuali e familiari, ignorando invece le necessarie risposte pubbliche ai bisogni collettivi quotidiani. Come tale, il «miracolo economico» servì ad accentuare il predominio degli interessi delle singole unità familiari dentro la società civile»⁸¹.

In questo periodo a dar prova della crescita in tutti i campi si evince anche dalla devastante crescita speculativa nel campo dell'edilizia a danno del bel paesaggio italiano.

L'accantonamento della legge urbanistica del 1942 a seguito del fatto che furono preferiti i piani di ricostruzione ai piani regolatori, diede un ulteriore segnale ai costruttori privati che avevano la massima libertà di agire secondo i propri interessi. Il cosiddetto «sacco di Roma» ne fu una testimonianza drammatica. Infatti alle più grandi imprese edili fu permesso di costruire su tutti gli spazi disponibili nella città, senza nessun rispetto per i regolamenti edilizi o dell'estetica della città. L'unico intervento di nota registrato in quel periodo da parte del Governo a favore dei gruppi sociali meno abbienti fu il piano Inacasa lanciato dal governo Fanfani. Mentre un vero programma di riforma che riguardasse la pianificazione urbanistica (tentata dal ministro Sullo) non riuscì mai ad approdare in parlamento. «Si trattò del primo (e ultimo) serio tentativo di fare i conti con i problemi della speculazione fondiaria e del caotico sviluppo urbano»⁸².

Il periodo che va dal 1962 fino al 1973 è fortemente caratterizzato da una diffusa insoddisfazione sociale in tutte le classi che ben presto scenderanno in piazza a manifestare apertamente i loro dissensi e a rivendicare i loro diritti.

Era opinione diffusa che il Governo avesse fatto ben poco e che in definitiva le riforme adottate furono viste solo come delle bozze di programmi, quando invece la società civile chiedeva cambiamenti più profondi e maturi. Il movimento dell'azione collettiva che da lì in poi si estenderà in tutta Italia nasce da ambienti culturali come l'Università e ben presto si diffonderà in tutti gli strati della società.

La riforma scolastica attuata dal Governo migliorò l'accesso per molti strati della popolazione alla scolarizzazione, ma ad un allargamento della base sociale non seguì un ammodernamento dei locali ma soprattutto dei contenuti e un ricambio del corpo docente a tutti i livelli di istruzione, dalle elementari alle università. Se al malcontento dovuto a una carenza strutturale del corpo docente e dei programmi si aggiunge il risentimento dei giovani dovuto alla frustrazione e alla delusione nel vedere le promesse inizialmente fatte non mantenute, si comprende bene come stesse montando un rancore e una rabbia che prima o poi sarebbe esplosa in contestazione. «Le scuole erano sovraffollate e gli insegnanti malamente preparati, i corsi universitari erano ormai una sorta di corsa a ostacoli prolungata, mentre la società, nel suo insieme, restava incapace di garantire posti di lavoro di livello elevato a tutti coloro che terminavano gli studi»⁸³.

Al malcontento generale si deve aggiungere quello degli studenti-lavoratori che per mantenersi agli studi erano costretti a lavorare. Tale situazione comportava uno scarso rendimento con l'aggravante che avrebbe allungato i tempi e le possibilità di conseguire il titolo di studio. Tutto ciò dimostrava che «Il sistema educativo operava così una forma di selezione di tipo classista: L'università era sì aperta a tutti, ma le probabilità che gli studenti più poveri riuscissero ad ottenere la laurea erano esigue»⁸⁴.

⁸¹ Ginsborg P. (1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi, Torino, 2006.

⁸² Ibidem.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ginsborg P. (1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi, Torino, 2006.

Se alle dinamiche appena descritte aggiungiamo le teorie e le ideologie politiche che si stavano diffondendo, come la contestazione al consumismo, all'individualismo, all'esaltazione della famiglia mentre si andavano affermando valori come la solidarietà, l'azione collettiva, lotta all'ingiustizia sociale, si comprende bene che questa combinazione di elementi che si agitavano avrebbe portato ben presto ad azioni di lotta.

La presa di coscienza di un malessere diffuso non era solo una questione nazionale, ma a livello internazionale fatti ed eventi stavano cambiando le idee, le posizioni, le regole e i sistemi. Ad alimentare ulteriormente le idee politiche contro le ingiustizie sociali e i modelli di sviluppo capitalistico accaddero fatti drammatici tra i quali la guerra in Vietnam, la rivoluzione culturale in Cina, la rivolta nei campus universitari americani contro la guerra, del Black Power o come gli avvenimenti nell'America del Sud con i movimenti studenteschi e la morte di Che Guevara in Bolivia. Sentimenti ed idee stavano cambiando il mondo ed in Italia ben presto le nuove generazioni le avrebbero assimilate per fare la loro rivoluzione.

Movimenti e contestazioni che nella primavera del '68 sfociarono nell'occupazione delle università da parte degli studenti. Il movimento non aveva un programma politico da seguire poiché sorto spontaneamente, senza la spinta o il controllo di alcun partito. I suoi principi ispiratori possono essere rintracciati in concetti come democrazia diretta, decisioni prese in assemblee di massa, soggetti eletti rimovibili quando lo si riteneva necessario e rottura con il modello sociale che si era attestato con l'avvento dell'economia capitalistica. Infine per il movimento era di fondamentale importanza l'azione collettiva. "Non importava tanto imparare, quanto agire; non le proprietà personali e la vita familiare, ma la messa in comune delle risorse e l'azione collettiva"⁸⁵. Il movimento così com'era sorto però non era in grado di produrre i cambiamenti e le riforme necessarie, ma fin da subito ebbe chiaro che se si voleva un cambiamento radicale della società bisognava avere al proprio fianco la classe operaia. Il movimento studentesco del '68, così, si spostò rapidamente dalle università verso le fabbriche: era lì che si sarebbero combattute le battaglie decisive.

Il movimento operaio non si fece attendere e con, o senza, i sindacati intavolò una serie di richieste che di lì a poco sarebbero dovute essere accordate: la riduzione degli orari lavorativi, l'aumento salariale, un miglioramento delle condizioni di vita, la fine del cottimo e una riduzione delle differenze salariali tra operai, l'abolizione delle «gabbie» che prevedeva un differente trattamento economico per lo stesso lavoro tra due lavoratori di differenti regioni, avanzamenti di carriera in base agli anni di servizio, ecc. Per raggiungere questi fini gli operai fecero ricorso a nuove forme di coordinamento e di lotta, ed in questo la collaborazione con gli studenti fu determinante.

Solo in seguito i sindacati si decisero ad appoggiare totalmente le istanze del movimento e con l'istituzione dei consigli di fabbrica e l'elezione dei loro rappresentanti si pose il primo tassello per garantire una rappresentanza operaia nei momenti decisionali. In verità come precisa P. Ginsborg "la strategia sindacale fallì però l'obiettivo probabilmente più importante, dato che non riuscì a costringere il governo a varare quelle grandi riforme da tempo promesse e che interessavano la vita di ogni lavoratore, dalla casa alla sanità, dalla scuola al sistema fiscale"⁸⁶. La protesta si estese oltre che nei settori privati anche nel settore pubblico come le poste, le scuole, la sanità e le amministrazioni. Ma quello che non fu prevedibile è che la protesta si diffuse fin anche tra la società civile. Una delle più importanti

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Ginsborg P. (1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi, Torino, 2006.

iniziative fu senza dubbio il movimento per la casa. L'assenza di piani regolatori, le grandi speculazioni edilizie, il degrado abitativo e gli affitti esosi furono solo alcune delle contestazioni che un diffuso movimento di base rivendicò come "l'elementare diritto a una casa decente". Milano, Roma, Torino e Napoli sono solo alcune delle città coinvolte nella protesta per la casa con richieste che andavano da abitazioni più sane, ad affitti più equi, a servizi adeguati (scuole, parchi, negozi, trasporti) in aree sprovviste. Le agitazioni e le contestazioni nei diversi settori sia pubblici che privati non potevano più essere sottaciute. Alla fine di quel periodo il Governo dovette attuare le riforme necessarie per garantire una stabilità sociale ed economica al Paese e uno sviluppo più democratico. Fu così che nel '70 finalmente vennero istituite le Regioni, le quali potevano legiferare su temi come la salute, l'assistenza, l'agricoltura, sempre nel rispetto delle leggi nazionali; fu introdotto il referendum e lo Statuto dei Lavoratori. Questi ed altri interventi diedero ai cittadini la possibilità di partecipare in alcuni campi e settori dei processi decisionali.

La società italiana era profondamente cambiata dall'Unità d'Italia, ma il Governo con i suoi uomini e i suoi apparati non riuscì a stare al passo con i tempi, non seppe ascoltare profondamente le istanze sociali e porre rimedio alle inique differenze tra classi sociali, tra Nord e Sud. Bisognava guidare il Paese in una crescita non solo economica ma anche sociale, lottando per un modello di sviluppo incentrato non più sull'interesse individuale ma su un interesse collettivo. Un esempio doloroso di come lo Stato non sia riuscito a cambiare il volto del Paese con iniziative risolutive e volte al bene comune si percepisce dopo il drammatico terremoto che nel 1968 distrusse alcuni villaggi e paesi della Valle del Belice in Sicilia. I fondi che il Governo stanziò per la ricostruzione, "nove anni dopo, 60 mila persone della Valle del Belice vivevano ancora nelle baracche prefabbricate erette subito dopo il terremoto...[...]. Gli ingenti fondi stanziati dal Governo non vennero spesi, o furono malamente sprecati, o finirono di nascosto nelle tasche di qualche privato"⁸⁷. Il capitolo nono del libro di P. Ginsborg "Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi" si chiude con una lettera (come esempio dell'inerzia e dell'incapacità dello Stato) di una bambina all'allora Onorevole Giulio Andreotti, la quale invita il Governo a dare una risposta, potremmo beffardamente dire che ancora oggi stiamo aspettando una risposta.

⁸⁷ Ibidem.

3.2. Pianificazione e urbanistica in Italia nel secondo dopoguerra

Le nuove correnti culturali che dal nord Europa si diffondevano, riempivano i cuori e le menti di molti architetti pronti a sovvertire le dinamiche in atto e a realizzare nuove organizzazioni sociali e democratiche.

I paesi scandinavi, all'inizio degli anni trenta, con i loro maestri Asplund, Markelius, Aalto, ect ponevano le basi per una rivoluzione culturale che si sarebbe contrapposta alla grande onda razionalistica del Movimento Moderno presente in Europa, sin dagli anni venti, con grandi maestri come Le Corbusier, Mies, Gropius ed altri. Il nuovo linguaggio architettonico-urbanistico rompeva con la struttura razionale, classicistica, e poneva l'elemento architettonico come continuità tra gli elementi naturali e lo spazio costruito. L'architettura rifiuta le impostazioni che non sono in armonia con la natura e con le azioni umane, mentre tende a configurarsi lungo un continuum tra natura e soggetto antropico di crescita continua, dove gli elementi si determinano per successive aggregazioni armonizzandosi con gli spazi già costruiti.

Il Movimento dell'Architettura Organica, come venne chiamato, non ebbe la stessa tensione e forza del Movimento Moderno, ed anche in Italia la sua crescita fu circoscritta e poco applicata.

Nel secondo dopoguerra in Italia in un quadro politico, culturale, economico e sociale sconvolto e frammentato dagli eventi bellici si registra una generazione di architetti pronti a partecipare attivamente alla ricostruzione del Paese. La necessità di un cambiamento politico e culturale, dettato dalla volontà di rompere con il regime fascista, in quegli anni sicuramente ha animato la nascita di nuove espressioni e intenti, anche se lo sviluppo della matrice organica spinta ai massimi livelli da Wright ed Aalto nel mondo, in Italia si manifestò con espressioni quasi provinciali e populiste. È possibile rileggere nella ricostruzione storica di Carlo Doglio e Paola Venturi in "La pianificazione organica come piano della vita?" alcuni dei passaggi fondamentali di quel periodo con i principali esponenti del Movimento Organico in Italia. Proprio attraverso la lettura critica di importanti architetti⁸⁸ si comprende come: "il significato culturale del movimento per l'architettura organica in Italia non ebbe manifestazioni profonde, ma si diffuse ampiamente fra le giovani generazioni di architetti dell'immediato dopoguerra, che tentavano di portare avanti un discorso di ricerca sui valori più autenticamente credibili per la ripresa dei grandi fatti della vita sociale, nel momento in cui era in gioco lo sforzo nazionale di ricomposizione delle istituzioni democratiche polverizzate dal fascismo"⁸⁹. Bisogna sottolineare nello scritto appena citato che lo sforzo delle nuove generazioni di architetti, ed aggiungerei di molti intellettuali (vedasi D. Dolci, C. Doglio, A. Olivetti, ecc.), era teso in un impegno attivo di partecipazione e di solidarietà nella vita sociale al fine di ricostruire un senso di comunità e di fiducia nelle istituzioni ormai rese traballanti dai tetri resti del periodo fascista e della guerra. Quindi in tal senso la nuova risposta culturale doveva rimettere in discussione o meglio doveva riscoprire i valori che stanno alla base della comunanza per una società democratica.

In Italia i principali esponenti del movimento organico si organizzarono intorno a B. Zevi che diede vita all'Associazione per l'Architettura Organica (A.P.A.O.). Grazie a questi grandi architetti si realizzarono alcuni tra i più interessanti interventi progettuali come il piano

⁸⁸ Come L. Urbani, E. Caracciolo, B. Zevi, L. Piccinato, L. Quaronio, G. Astengo solo per citarne alcuni.

⁸⁹ Doglio C., Venturi P., (1979), La pianificazione organica come piano della vita? Gli architetti della pianificazione organica in Italia 1946-1978, CEDAM, Padova.

regolatore di Roma del 1962 o gli interventi a Siena e a Matera o la realizzazione della città di Sabaudia con L. Piccinato, o come uno degli interventi più rappresentativi del movimento organico, Falchera, con G. Astengo. Molti degli interventi realizzati saranno connotati da una ricerca tesa ad avviare processi di partecipazione democratica o per meglio dire da una maggior attenzione agli aspetti sociali. In tal senso il coinvolgimento dei cittadini era necessario non tanto nelle scelte progettuali ma come una propensione a leggere ed ascoltare i bisogni dei più deboli.

In un clima di particolare fervore culturale, in Italia in quegli stessi anni, si avviano una serie di iniziative promosse da autorevoli studiosi come la costruzione di un disegno politico-culturale che promosse la creazione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (1930) con lo scopo di promuovere, disciplinare e difendere gli studi urbanistici. In seguito l'INU diede l'avvio alla redazione della prima legge urbanistica nazionale (L. 1150/42). All'indomani della Legge Urbanistica, nonostante il disegno di legge fosse riuscito nelle sue intenzioni, i problemi che affliggevano il Paese costrinsero ad accantonare la nuova Legge Urbanistica e si spinse fortemente affinché si avviasse la ricostruzione del Paese con l'adozione dei "piani di ricostruzione". "Scopo dei piani di ricostruzione doveva essere di «contemperare» le esigenze inerenti ai più urgenti lavori edilizi con la necessità di non compromettere il «razionale» futuro sviluppo degli abitati"⁹⁰. Nonostante l'oggettiva difficoltà del momento che attraversava il Paese all'indomani della guerra la scelta di varare la legge sui piani di ricostruzione testimonia la ferma volontà di assegnare all'edilizia un ruolo trainante per lo sviluppo del Paese. Tali scelte porteranno conseguenze nefaste per l'intero territorio nazionale che a più riprese sotto le picconate della speculazione edilizia sarà violentato e massacrato⁹¹. I casi di Napoli e di Roma sono probabilmente i più eclatanti di quel periodo. Il *modus operandi* di amministratori, di imprese edili e di proprietari terrieri persuase l'allora ministro democristiano dei Lavori pubblici, Fiorentino Sullo, nel 1962 a presentare una proposta di legge sulla riforma urbanistica che aveva la pretesa di risolvere alla radice i "mali" dell'Urbanistica contemporanea andando ad intaccare il sistema della rendita fondiaria, precisamente separando lo *ius aedificandi* dal diritto di proprietà. Una proposta di legge così coraggiosa e fortemente innovativa, come era peraltro prevedibile, non riuscì a concludere il suo iter di approvazione e lo stesso ministro dovette lasciare l'incarico. Ma la "questione urbanistica" non tarderà a ripresentarsi quando nel 1966 nuovi avvenimenti drammatici lasceranno profonde ferite sul territorio nazionale e nelle coscienze di molti. La frana che drammaticamente colpirà il comune di Agrigento, in Sicilia, riaccenderà il dibattito sul modo di amministrare e di governare un territorio che viene sistematicamente lasciato alle più ignobili speculazioni. Nel 1967 a seguito dei fatti di Agrigento si cercherà di ricorrere ai ripari proponendo, in attesa di una riforma urbanistica, una legge detta Legge-Ponte la quale cercherà di portare un minimo di ordine nell'attività edilizia ed urbanistica. La Legge-Ponte, oltre a fissare regole che limitassero le possibilità di edificare nei comuni sprovvisti di piani regolatori, darà un fondamentale contributo con l'introduzione dei cosiddetti *standard urbanistici* (D.M. 1444/68). Per la prima volta durante la formazione dei piani si dovranno prevedere determinate quantità minime di spazi da destinare all'uso pubblico (ogni cittadino

⁹⁰ De Lucia V., (1992), Se questa è una città, Editori Riuniti, Roma.

⁹¹ Oltre a De Lucia V., per una consultazione approfondita sui principali avvenimenti storici urbanistici in Italia si vedano: Salzano E., (1998), Fondamenti di urbanistica, Ed. Laterza, Bari; Leone N.G., (2004), Elementi della città e dell'urbanistica, Palumbo, Palermo; Carta M., (2003), Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto, Palumbo, Palermo.

ha diritto ad un minimo di 18mq di spazio pubblico così suddivisi: 4,5mq attrezzature scolastiche, 2mq attrezzature d'interesse collettivo, 2,5mq parcheggi, 9mq spazi per il verde). Anche se in ritardo rispetto ad altri Paesi e solo a seguito di gravi eventi la proposta legislativa migliorava notevolmente la formazione dei Piani, introduceva obblighi ai comuni inadempienti e contribuiva a garantire una equità sociale con l'introduzione degli standard urbanistici. Ma come spesso capiterà nel nostro Paese gli interessi di pochi tenderanno a prevalere sul bene della collettività. Infatti diffuse pressioni, dovute prevalentemente per i limiti imposti sulle possibilità di edificazione in assenza di piani comunali, indussero al rinvio di un anno dell'attuazione della Legge. Tale atto scellerato, che verrà ricordato col nome di «anno di moratoria» della Legge-Ponte, porterà i comuni italiani ad essere inondati di licenze edilizie cosicché la cementificazione selvaggia sarà il risultato ultimo.

Il periodo di ricostruzione del Paese all'indomani della guerra non fu per niente facile in quanto non era solo necessario predisporre un corpus giuridico in grado di regolare efficacemente i processi di urbanizzazione ma bisognava ricostruire una società civile con un suo corpo e una sua anima.

Potremmo semplificando notevolmente ridurre i problemi del Paese in tre grandi argomenti che tratteranno le tre principali linee di azione politica e legislativa: il problema della ricostruzione e della casa (1949), quello della riforma agraria (1950) e quello delle aree di sviluppo industriale (1948). Le tre riforme saranno portate avanti dalla politica nazionale con l'adozione di tre leggi intestate a tre grandi politici: Fanfani per la casa, Bonomi per l'agricoltura e Pastore per lo sviluppo industriale.

L'urbanistica con i suoi esponenti più illustri cercherà di inserirsi regolando i processi di espansione urbana e sociale. Non volendo entrare nel merito dell'applicazione delle leggi e dell'efficacia raggiunta, una pur breve considerazione è d'obbligo, in quanto la riforma agraria nonostante i buoni propositi non era adeguata per una società che si presentava in quel momento in rapido sviluppo e con una cultura contadina in evoluzione non più legata al sistema del latifondo. Inoltre non vi fu una connessione tra il sistema produttivo agricolo e quello industriale mentre lo sviluppo industriale si attestò con politiche efficaci nel Nord escludendo e dimenticando il meridione del Paese. Infine le politiche sulla casa approfittarono dei problemi legati al fenomeno dell'emigrazione e dei piani di ricostruzione. Tali scelte determinarono conseguenze come spopolamento delle aree interne e forte inurbamento dei grandi centri urbani e delle grandi città del Nord favorendo processi di speculazione edilizia e di disordine urbano ed ancora oggi molte città e la collettività ne sono vittime.

Il Paese all'indomani degli eventi bellici del secondo dopoguerra si ritrova con un processo di ricostruzione su più fronti, da quello politico-culturale a quello economico, ma probabilmente il compito più arduo e oneroso sarà quello di ricomporre una società civile fortemente danneggiata non solo in seguito agli eventi bellici ma anche per le iniziative assunte sia dal governo fascista, prima, che dal nascente governo repubblicano, dopo. Per questo la nascente cultura urbanistica in Italia cercherà non solo di consolidare la sua posizione come disciplina fondante per lo sviluppo urbano e territoriale ma, con i suoi più grandi architetti ed intellettuali, darà inizio ad iniziative volte a garantire uno sviluppo urbano e territoriale secondo un'ottica sociale, in quanto alla base del processo culturale urbanistico vi è la ferma volontà di ridurre le lacerazioni sociali presenti nel Paese tra i diversi strati con un riequilibrio

delle risorse territoriali ed un coinvolgimento diretto della popolazione per la costruzione del proprio futuro.

3.2.1. Quali contesti e quali attori

I principali attori della disciplina urbanistica in Italia avviarono un processo di ricostruzione che avrebbe mirato a ricomporre le logiche del Piano legandole ai processi economici e sociali presenti nei territori. Non più un piano poco coerente con le dinamiche territoriali ma un piano aperto verso quegli approcci disciplinari che avrebbero reso possibile una relazione tra gli abitanti di un luogo, i loro desideri e lo sviluppo economico locale.

La costruzione di un disegno politico-culturale volto a studiare le relazioni tra ambiente, comunità e progettazione territoriale, impose un ripensamento delle logiche di disegno del piano. Si innescò pertanto una sinergia tra diverse discipline esistenti, quali sociologia, antropologia, urbanistica, etc, che confluirono all'interno di un unico programma di intervento.

Lanzani (1996): "possiamo dire che questo disegno culturale, [...] prende le mosse da due quesiti. Il primo riguarda i modi attraverso i quali garantire un «buon inserimento» dell'intervento pianificatorio nell'ambiente sociale locale attraverso l'utilizzo o la promozione di adeguate ricerche socio-antropologiche; il secondo investe le finalità, il tipo di sviluppo che si intende perseguire al di là di predefinite istanze igieniste, economiciste od estetizzanti. [...] viceversa con l'espressione progetti comunitari si allude ad una più generale ipotesi di pianificazione che assegna grande rilevanza ai temi della «comunità politica» entro la quale si definisce un'azione di piano e più specificatamente ai temi della partecipazione delle popolazioni «interessate» allo sviluppo o a un progetto di trasformazione"⁹². Lanzani prosegue: "Le prime teorizzazioni ed esperienze di sviluppo sociale e comunitario italiane nascono pertanto in ambienti caratterizzati da un nesso significativo con queste tradizioni: dapprima e all'interno del Movimento di collaborazione Civica, nel Centro educativo degli assistenti sociali, nell'Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno e nell'Unione nazionale contro l'analfabetismo, quindi in modo più maturo nel Movimento Comunità, nella sezione sociologica della Svimez e in alcuni movimenti e associazioni «sociali» come il Centro per la piena occupazione di Partinico"⁹³. I movimenti che più di altri influenzano lo sviluppo delle ricerche socio-territoriali sono la sezione sociologica della Svimez e il Movimento Comunità, mentre un caso particolare fu rappresentato dal Centro per la piena occupazione di Partinico.

Le ipotesi di sviluppo territoriale secondo un ottica sociale nella Svimez hanno come rappresentante Giorgio Ceriani Sebreghondi con la sezione sociologica da lui fondata. In questo contesto si colloca una nuova corrente di "pianificatori" che definì non a torto "urbanistica-sociale". Sebreghondi si interessò dell'analisi quantitativa a più indici della depressione, ma da subito rilevò nell'interpretazione delle analisi un approccio mediato da una visione esterna al contesto territoriale, pertanto sviluppò e propose lo studio delle dinamiche interne del sistema socio-economico, capaci di definire la natura intrinseca della realtà esaminata. Lanzani (1996) precisa che la riflessione di Sebreghondi "si sviluppa negli anni '50 e ha al suo centro il tema della forma dell'intervento pubblico a favore dello sviluppo

⁹² Lanzani A. (1996), *Immagini del territorio e idee di piano 1943-1963*, Milano, Franco Angeli

⁹³ Ibidem.

delle aree depresse e della forma della pianificazione regionale e locale⁹⁴.

Il piano della Svimez presentato in quegli anni cercherà di riequilibrare lo sviluppo territoriale tra Nord e Sud attraverso l'individuazione nel Meridione di aree con differenti pesi demografici. Le aree con maggior densità di popolazione erano destinate allo «sviluppo ulteriore» essenzialmente comprendevano le grandi aree urbane e metropolitane del Sud. Poi vi erano le aree definite a «sviluppo integrale» che presentavano una densità di popolazione media ed erano caratterizzate prevalentemente da aree naturali con corsi d'acqua e con sistemi di colture. Infine l'ultimo ambito riguarda le aree con bassa densità di popolazione definite «aree di sistemazione». Tali aree sono prevalentemente montane e non hanno particolare possibilità di sviluppo, e l'emigrazione in tale aree sembra quasi una risorsa da valutare. In questo contesto, le problematiche meridionali legate ad uno sviluppo squilibrato rispetto al resto del Paese viene analizzato e descritto da Manlio Rossi Doria con l'espressione dell'«osso e della polpa» che coglie perfettamente la situazione territoriale in atto, la quale vedeva territori più ricchi (la polpa) e zone più povere (l'osso)⁹⁵.

Pertanto bisogna riconoscere come Sebreghondi punti sulla compenetrazione tra il filone economico-politico della pianificazione e il filone urbanistico-sociale, di ispirazione teorica e pratica eminentemente anglosassone. A tal fine auspica la creazione di appositi istituti di governo per favorire tale compenetrazione, muovendosi entro un obiettivo più generale che è quello dell'autonomia locale e l'attivazione di forme di partecipazione diretta. Tali istituti dovrebbero essere esterni alle pubbliche istituzioni amministrative e dovrebbero tutelare gli interessi della comunità, a fronte di iniziative statali. Un esempio ripreso da Sebreghondi è quello dei comitati cittadini anglosassoni sorti spontaneamente per influire sulle scelte dei piani governativi. In conclusione Sebreghondi punta alla costruzione del piano urbanistico territoriale volto a rintracciare le specificità dei contesti locali, considerando la sua natura processuale e la pluralità dei soggetti.

In questo clima culturale le esperienze di A. Olivetti e del Movimento Comunità collocano alla base una nuova idea di piano e di rappresentazione del territorio. La crescita culturale del movimento si traduce in un tentativo di ricerca socio-antropologica sulle caratteristiche delle comunità locali e nella promozione di azioni e pratiche auto-organizzative, all'interno dei progetti di comunità. Il superamento di certe impostazioni di piano muovevano attraverso due proposte: la prima di impronta federalista e socialista, volta a definire l'aggregazione di diverse comunità territorialmente definite entro la regione istituzionale, e a promuovere nuove forme organizzative tramite condivisione dei mezzi di produzione e la pianificazione locale;

la seconda esigenza volge lo sguardo verso nuovi sistemi di rappresentanza. Chiaramente le proposte citate presentano una matrice utopica, ma rilevano la tensione del processo di piano.

Molti degli approcci culturali non derivano solo da Olivetti, quale principale esponente del Movimento comunità, ma dall'intero gruppo di studiosi che potremmo a ragione definire la massima espressione intellettuale nel panorama nazionale. Il superamento di un'impostazione razionalista del piano e funzionalista delle analisi territoriali nasce dalla

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Per un approfondimento del quadro storico dello sviluppo del Meridione si suggerisce il contributo di NG Leone (2008), *Città nella ricostruzione... e il Belice?* In Badami A., Picone M., Schilleci F. (a cura di), *Città nell'emergenza. Progettare e costruire tra Gibellina e lo Zen*, Palumbo.

chiara volontà di riferire gli aspetti del piano includendo le istanze sociali radicate nel territorio, nella comunità concreta, in evidente analogia con le riflessioni di Sebregondi e la sezione sociologica della Svimez.

Lanzani (1996) chiarisce come l'attenzione alla specificità dei contesti locali nasca "da due ordini di considerazioni: la prima attiene alla consapevolezza dell'inefficacia di qualsiasi trasformazione (economica, insediativa e socio-culturale) che non tenga conto dell'esistenza di problemi e rimedi disponibili in loco; la seconda risiede nel valore stesso che i comunitari riconoscono alle tradizioni locali, all'esistenza di una pluralità di forme sociali e culturali stratificate nelle diverse regioni, nella convinzione che sia necessario «mantenere quella originale varietà dei caratteri che è la risorsa fondamentale per ogni esperienza di progresso sociale»". Tale visione si rintraccia nella tradizione politica regionalista e federalista (di Tocqueville e Cattaneo, di Geddes e Mumford).

Per Olivetti l'ideologia alla base del Movimento Comunità sta nella visione del piano legato al suo territorio orientato da una forza sociale, comunitaria che ne giustifica i processi e le dinamiche "Durante gli anni '50, [...] la convinzione sempre maggiore che il piano «non deve proporre delle mete prefissate, perché il suo compito consiste nello scoprire e soprattutto nell'aiutare la comunità a darsi uno scopo» e che il pianificatore è «piuttosto che il dittatore, l'interprete» delle aspirazioni e dei valori della società locale"⁹⁶. Il nuovo ruolo del pianificatore è quello di guidare il piano attraverso i diversi saperi disciplinari (antropologia, sociologia, geografia, geologia, economia, etc.) con un approccio interdisciplinare dovrà mediare ed ascoltare mirando ad un intervento progettuale sempre più partecipato, sempre più proteso ad una presa di coscienza popolare quanto al poter fare, nella convinzione che le politiche agricole, industriali, urbanistiche o socio-culturali potranno conseguirsi solo attraverso l'azione attiva degli individui appartenenti ad una comunità.

Gli interventi fin'ora proposti celano una matrice storica comune che fa capo ai padri della disciplina urbanistica come Geddes e il suo allievo Mumford. Pertanto le riflessioni sulle analisi geografiche e sociologiche o le indagini locali e urbanistiche sono modelli e teorie presenti nei loro contributi e nelle loro opere che inevitabilmente hanno contaminato i nuovi approcci teorici.

Metodi e tecniche che saranno applicati durante i diversi piani prodotti da Olivetti con il gruppo degli architetti che ruotava intorno al Movimento Comunità. Tra questi un attore di grande importanza per cultura e ruolo fu senz'altro Carlo Doglio⁹⁷, il quale partecipò al Piano Regolatore di Ivrea che fu un piano regolatore aperto a integrarsi con il più vasto piano intercomunale, anch'esso in fase di elaborazione, secondo un quadro organico. Il Piano doveva nascere, secondo il concetto espresso precedentemente, dalla collaborazione di tutti, non solo dal contributo offerto dai tecnici ma anche dalla stretta collaborazione con gli abitanti del luogo veri depositari dell'heritage locale. Proprio in quell'occasione la collaborazione tra diverse culture e discipline insieme all'apporto della cittadinanza produsse un piano regolatore organico di grande respiro. Rileggendo il contributo di Doglio (1995) "Per prova ed errore" sull'esperienza del Canavese è possibile cogliere il senso di collaborazione e coinvolgimento. Infatti Doglio scriverà: "I risultati della collaborazione,...[...]

⁹⁶ Olivetti A., (1960), *Città dell'uomo*, Edizioni di Comunità, Milano.

⁹⁷ Carlo Doglio (Cesena 1914 - Bologna 1995), intellettuale non conformista e anarchico tra i primi a proporre una visione multidisciplinare dell'urbanistica, ha partecipato all'esperienza di A. Olivetti a Ivrea lavorando con Ludovico Quaroni, e a quella di Danilo Dolci a Trappeto.

sia dal punto di vista culturale sia dal punto di vista dei fini di Piano, fu la reciproca integrazione di preparazioni diverse, di diversi temperamenti, in una feconda serie di discussioni...[...]. Divenne possibile saggiare gli abitanti della città...[...] evitando così che anche il contributo dal basso, dalle donne e dagli uomini cui il Piano intendeva, fosse reso uniforme e quindi poco attendibile causa di un filtro unico (come avrebbe potuto essere quello dei soli architetti-urbanisti)⁹⁸. Pertanto si potrebbe sostenere che Olivetti abbia cercato di riversare i suoi concetti politici di comunità nelle esperienze di pianificazione, come appunto quella del PRG di Ivrea, in cui si è tentato di costruire, rafforzare e riconoscere la presenza di una comunità di luogo che crede nelle istituzioni che la rappresentano in quanto partecipa con essa nel tradurre i propri desideri in politiche di sviluppo.

Passando da Ivrea a Matera con Ludovico Quaroni si nota come cambino gli scenari da pianificare ma il concetto alla base che scuote la sensibilità e l'operosità degli architetti di quel periodo si concentra in poche righe: "La pianificazione urbanistica, oggi, è un atto di volontà che il tecnico specifico può solo guidare, aiutare per una piccola parte, sostenere: l'atto, in se stesso, non lo può compiere che l'intera cultura, tutta vitalmente interessata alla cosa"⁹⁹ ed ancora "l'architetto provvederà, quando sarà il suo tempo, a disegnare i piani della comunità in base alle direttive ricevute; ma queste direttive non potrà esser lui a darle, sibbene la cultura della comunità stessa"¹⁰⁰. Anche per Quaroni il piano nasce dalla volontà di tutta la comunità nell'interessarsi al proprio progetto di sviluppo futuro. Il compito dell'architetto è quello di guidare i diversi saperi alla summa finale, espressa mediante il disegno del piano. Piano che recepisce e restituisce in forma di progetti le istanze sociali della comunità. Alla base del progetto del villaggio La Martella vi è la volontà di preservare le relazioni e i valori presenti tra gli abitanti dei Sassi di Matera, evitando così un trasferimento forzato della comunità che avrebbe causato la perdita dei legami sociali. Così dopo un confronto diretto con gli abitanti i progettisti decisero di creare un ambiente nel quale gli "abitanti dei Sassi" potessero continuare a vivere secondo le proprie abitudini e per la riuscita di tale progetto, il coinvolgimento degli abitanti si rivelò di fondamentale importanza. In tale occasione i progettisti riconobbero quella che fu definita la forma originale dell'unità di vicinato¹⁰¹. La costruzione del villaggio La Martella doveva garantire non solo uno sviluppo moderno secondo le esigenze territoriali ma doveva soprattutto ricreare quei valori che gli stessi progettisti avevano rinvenuto tra i Sassi di Matera, e per questo bisognava ricreare il cuore pulsante del nucleo storico.

Nel Mezzogiorno, temi quali l'urbanistica democratica, la redazione di un piano partecipato, la lotta per le pari opportunità, una equa ri-distribuzione delle risorse trovano una reale risposta nelle esperienze e nelle attività di Danilo Dolci a Partinico e nelle lotte di Tullio Vinay a Riesi. Un esempio concreto di urbanistica dal basso in quegli anni è rappresentato da Dolci con il suo Centro per la piena occupazione di Partinico, nel quale si ricerca nelle risorse locali la forza propulsiva per avviare processi di piano democratici in contrasto allo strapotere della cultura violenta e mafiosa. Le attività presenti nel centro focalizzavano

⁹⁸ Doglio C., (1995), *Per prova ed errore*, Le Mani, Genova.

⁹⁹ Fabbri M., Greco A., Menozzi L., Valeriani E., (1986), *Architettura urbanistica in Italia nel dopoguerra*, Gangemi, Roma.

¹⁰⁰ Fabbri M., Greco A., Menozzi L., Valeriani E., (1986), *Architettura urbanistica in Italia nel dopoguerra*, Gangemi, Roma.

¹⁰¹ Per unità di vicinato si intendono quei autentici legami sociali primari identificabili all'interno delle singole parti che compongono l'insieme.

l'attenzione sul contesto territoriale leggendolo non attraverso la matrice economica, ma individuando i fattori di marginalità sociale e di accesso alla cittadinanza. Si mirava alla formazione di tecnici e all'educazione della comunità, così da coinvolgere quest'ultima nei processi di trasformazione territoriale, attraverso la redazione di piani democratici. Dunque uno dei principali paradigmi dei processi di costruzione del piano poggia sul processo educativo e di formazione. L'intento è quello di risvegliare la coscienza critica della gente a tal punto da suscitare forme di auto-organizzazione. Un altro elemento distintivo delle pratiche di Dolci deriva dal metodo maieutico che sperimenterà attraverso la pratica del lavoro di gruppo. L'approccio maieutico è evidente nella forma «conoscere partecipando», che si stabilisce solo se ci si immerge in quella realtà con la propensione all'ascolto, partecipando alle attività lavorative, al disagio economico e stimolando domande. Le occasioni di incontro servono a suscitare veri processi di comunicazione tra persone così da produrre le esperienze necessarie per un possibile cambiamento. Gli strumenti ai quali si rivolge Dolci per attuare i suoi intenti sono quelli che si attengono alle pratiche non-violente. Dolci voleva apportare un cambiamento radicale nella struttura della società realizzando un'ideale liberazione dalle vecchie strutture sociali e politiche, rivendicando la democrazia come autogoverno. Auspicava un processo di crescita e di emancipazione delle comunità che si sarebbero liberate dai vincoli instaurando nuovi rapporti e orientamenti.

L'evento calamitoso del 15 gennaio 1968 che interessò l'intera valle del Belice risvegliò la coscienza di molti che solo dopo un tale evento pensarono di indagare con attenzione le condizioni in cui versava il Sud. Finalmente le lotte di Dolci con gli altri studiosi si materializzarono con la redazione del Piano di sviluppo democratico per la Valle del Belice, Carboj e Jato. Il Piano fu chiamato così in quanto frutto di molti apporti dal basso e potremmo definirlo uno tra i primi esempi nel Meridione di partecipazione democratica. Il piano venne presentato alla popolazione attraverso un plastico in cui si mostravano gli aspetti progettuali che furono scelti grazie al coinvolgimento della popolazione che fu di fondamentale importanza per definire le linee di sviluppo territoriali. Ma nonostante l'impegno di tutti gli studiosi chiamati a collaborare, (primo fra tutti Dolci) il piano non ebbe seguito a causa di antagonismi, clientelismo partitico e gelosie. Anche se la stagione si concluse con speranze disattese e delusioni, il percorso tracciato da Dolci, intrapreso anche da altri studiosi che lo seguirono nelle sue battaglie, passerà alla storia come un momento importante per la cultura urbanistica in Sicilia riguardo alla partecipazione democratica¹⁰².

Bisogna rilevare come il tema della partecipazione tra la fine del '60 e l'inizio del '70 appaia cambiato. Si evidenzia come il momento della partecipazione sia meno influenzato dai contributi sociologici degli anni '50 mentre si avvicina a contesti più spiccatamente politici. Le nuove correnti culturali tendono ad inquadrare il momento della partecipazione con l'azione politica dei soggetti esclusi dai momenti decisionali. Siamo all'indomani del '68 e la società italiana appare parecchio cambiata, più matura e consapevole, pertanto si rivela importante trovare nuovi strumenti e metodi al fine di rivendicare le proprie istanze.

Tra la fine degli anni sessanta e l'inizio degli anni settanta, caso rilevante è il piano di Rimini di G. De Carlo che, nonostante non sia di matrice organica, risulterà un tassello fondamentale per il processo di partecipazione democratica. Nonostante l'impegno profuso

¹⁰² Una raccolta di contributi che racchiude il periodo storico di D. Dolci e del terremoto del Belice con i suoi principali protagonisti si ritrova nel testo di: Badami A., Picone M., Schilleci F. (2008), Città nell'emergenza. Progettare e costruire tra Gibellina e lo Zen, Palumbo, Palermo.

dai progettisti, dall'amministrazione e dagli stessi abitanti, il piano non fu approvato. Ciò non toglie che la partecipazione per i soggetti cosiddetti deboli all'interno del processo di pianificazione non sia stato un momento significativo ed importante, infatti le scelte progettuali portate avanti sono state condivise e costruite insieme alle esigenze della comunità insediata. Probabilmente come spesso si verifica in questi momenti, una diversa redistribuzione delle risorse e una minore speculazione edilizia a danno degli imprenditori o dei poteri cosiddetti forti, non ha consentito di portare a compimento uno degli esempi più maturi di pianificazione partecipata di quel periodo.

Il nuovo corso dei processi di partecipazione vede due rami (come dice De Carlo) un primo ramo in cui l'azione politica tende a mitigare le istanze e cerca il consenso per ottenere i propri favori e un secondo ramo in cui i gruppi popolari passano all'azione con atti concreti decisi a rivendicare le loro istanze. Bisogna pertanto distinguere i due differenti momenti con le diverse azioni che ne conseguono, "quello della partecipazione addomesticata dal potere e quello della partecipazione che si manifesta attraverso l'azione diretta"¹⁰³. Per De Carlo il ruolo dell'urbanista è quello di guidare il processo di partecipazione popolare attraverso il quale è la stessa cittadinanza ad assumere un ruolo autentico e determinante nel decidere l'uso e la configurazione del territorio. Il suo ruolo è quello di relazionarsi con gli amministratori, i politici e gli altri tecnici al fine di ripresentarsi alla collettività per far decidere loro le linee di sviluppo futuro. La costruzione del piano non va operata semplicemente accettando le modifiche e le richieste da parte della collettività, ma bisogna predisporre quegli spazi idonei affinché la partecipazione si dispieghi e si possano dipanare le contraddizioni emerse. Nonostante l'esito finale del Piano di Rimini non sia stato felice poiché non fu approvato, l'esperienza di partecipazione dei cittadini e i molti insegnamenti lasciateci da De Carlo spingono a non abbandonare la strada tracciata.

Il quadro delle esperienze presentate con i contributi dei diversi autori non vuole presentarsi come esaustivo ma cerca di recuperare attraverso alcuni temi le radici della partecipazione in Italia. Sicuramente gli autori appena citati sono stati tra i primi in Italia a teorizzare e sperimentare pratiche di partecipazione in cui i cittadini erano parte del processo di costruzione di un futuro condiviso, almeno nelle intenzioni.

¹⁰³ De Carlo G., Doglio C., Mariani R., Samonà A., (1976), *Le radici malate dell'urbanistica italiana*, Moizzi Ed. Milano.

4. Conclusioni

I capitoli secondo e terzo cercano di ricostruire un quadro, anche se non esaustivo, sul tema della partecipazione. Infatti attraverso gli studi di alcuni autori della disciplina urbanistica e alcuni intellettuali è stato possibile comprendere le difficoltà sottese al processo di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte di governo. Difficoltà che tutt'oggi permangono quando si intende attivare un processo di partecipazione con le procedure legate al piano. Nonostante gli anni che ci separano dal periodo in cui Geddes operava in India, cercando di attivare processi di coinvolgimento della comunità Indiana, ancora oggi non è facile promuovere pratiche di partecipazione.

L'evoluzione storica del processo di partecipazione ha visto dei momenti di "crescita" coincidere con alcuni periodi storici significativi. Mi riferisco al fatto che quando una società versa in condizioni particolarmente disagiate in cui sono evidenti non solo le difficoltà legate agli aspetti economici ma soprattutto alla mancanza di valori civici e sociali allora si è cercato di trovare soluzioni ricorrendo a modelli di sviluppo "partecipativi". Tali modelli "partecipativi" che includono tecniche di coinvolgimento della comunità e di redistribuzione delle risorse presenti in un territorio, provano a ristabilire un senso di comunione e di condivisione per uno sviluppo futuro. Infatti, secondo quanto espresso, non è un caso, probabilmente, che molti degli autori citati sollevino tematiche legate all'accesso dei poteri decisionali e ad una più equa redistribuzione delle risorse.

Ricordiamo che Geddes nel momento in cui cerca di riattivare il senso civico della comunità indiana, la stessa si ritrova soffocata dal regime coloniale imposto dagli inglesi. Anche la stessa disciplina urbanistica nasce in risposta alle difficoltà connesse allo sviluppo industriale ed anche in questo caso le teorie dei primi socialisti utopici (come Owen e Fourier) promuoveranno comunità in cui il senso civico si realizza attraverso una condivisione equa delle risorse. Il modello della *Tennessee Valley Authority*, negli Stati Uniti, in tal senso si rivela di grande aiuto per comprendere come in un momento particolarmente difficile il governo americano abbia preferito puntare su un modello di sviluppo territoriale che fu perfino tacciato di matrice "comunista" in un Paese in cui il modello economico liberale di riferimento era andato in crisi.

Lo stesso può dirsi per quanto riguarda lo sviluppo delle tematiche sulla partecipazione in Italia. Infatti, nonostante le influenze culturali di Geddes o di Mumford, bisogna ricordare che l'Italia tra la fine degli anni '40 e l'inizio degli anni '50 si apprestava a rialzarsi da un lungo periodo che l'ha vista soffocata dalla dittatura fascista, prima, e dagli eventi bellici, dopo. Gli urbanisti italiani furono sicuramente contagiati dalla cultura anglosassone ma cercarono di operare secondo una loro sensibilità. Quindi in Italia la ricerca di una coesione sociale in grado di riattivare le speranze future di una società in difficoltà furono alla base dei processi di coinvolgimento. Dolci cercherà di educare una società "ignorante" a guidarsi da sola, Olivetti promuoverà la costruzione di un nuovo modello politico fondato sulla espressione delle comunità locali in grado di autogestirsi (o auto-governarsi) mentre Quaroni e De Carlo come architetti metteranno in discussione se stessi e il ruolo dell'architetto. La loro formazione culturale li porterà ad ascoltare con attenzione le istanze sociali dei più deboli nell'intento è quello di affidare all'Architettura quel ruolo sociale che le compete, vicino alle istanze e ai bisogni del singolo individuo, "per uscire dalla sterile situazione di isolamento in cui si trova l'architettura, è importante che la gente partecipi ai processi di trasformazione

delle città e dei territori ma è anche importante che la cultura architettonica si interroghi su come rendere l'architettura intrinsecamente partecipabile; o, in altre parole, come cambiare le concezioni, i metodi e gli strumenti dell'architettura perché diventi limpida, comprensibile, assimilabile: e cioè flessibile, adattabile, significativa in ogni sfaccettatura"¹⁰⁴. Coinvolgere gli utenti finali nelle procedure di progettazione può rappresentare un punto di svolta per un'Architettura più vicina ai bisogni della comunità che sappia coniugare forme e funzioni.

Pertanto appare pertinente notare come alcuni eventi storici abbiano sicuramente influito sulla formazione culturale degli autori trattati. Ma risulta altrettanto evidente che il tema della ricerca di un coinvolgimento diretto dei cittadini nella costruzione dei loro territori, secondo gli autori trattati, serviva per giungere ad un riconoscimento dei diritti "sociali" soffocati o venuti meno. L'intento è quello di aprire le cerniere chiuse di un sistema economico, politico e culturale imperniato solo sul riconoscimento di alcuni diritti per pochi, emarginando o ignorando il resto della società civile. La matrice sociale che lega prettamente questi autori si incentra sulla continua ricerca di riconoscimenti sociali che diano un maggior accesso ai poteri decisionali e una più equa redistribuzione delle ricchezze di un territorio.

¹⁰⁴ Breve citazione di De Carlo G., in M. Sclavi, *Avventure Urbane, progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera 2002.

5. Politiche e tecniche di partecipazione

5.1. L'UE e le politiche partecipative

5.1.1. Gli Stati Nazionali e i governi locali

Nel 1991 Edward Page propone un modello comparativo per spiegare le differenze tra sette stati unitari europei sul loro grado di decentramento ed individua due dimensioni: una giuridica e l'altra politica. La prima indica ciò che i governi possono fare sul piano legale, la seconda indica l'influenza che esercitano le istituzioni locali sul governo centrale. Si nota come i paesi settentrionali (Gran Bretagna e paesi scandinavi) abbiano una maggiore capacità di azione sul piano giuridico e i governi locali avendo un sistema di controllo a distanza sono più liberi di muoversi svolgendo molte funzioni, benché si trovino scollegate dal sistema centrale di governo. La seconda dimensione indica che nei paesi meridionali (Francia, Spagna e Italia) i livelli locali di governo sono fortemente dipendenti dal centro e quindi limitati nell'espletare liberamente interessi e pratiche di sviluppo. Nonostante ciò tali governi presentano una forte influenza sul piano politico così da influenzare notevolmente le scelte di governo nazionali.

I ruoli che svolgono i rappresentanti politici delle due categorie individuate confermano ulteriormente le differenze tra i due modelli. I rappresentanti politici dei paesi settentrionali poggiano il loro successo sul sistema fortemente strutturato e sui modelli di organizzazione preposti, mentre i paesi meridionali presentano rapporti basati su meccanismi clientelari e pertanto il potere del leader politico dipende molto dall'abilità di saper mediare.

Già da diversi anni vi sono in atto processi di decentramento in diversi Paesi Europei e i fattori che lo stanno determinando sono molteplici. Dal 1997 in Italia si sono avviate pratiche tendenti a rivedere il sistema politico fortemente centralizzato ridistribuendo i compiti su più livelli; non dimentichiamo il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali, e se l'attuale Governo proseguirà nel suo intento nuovi assetti territoriali e nuove funzioni si presenteranno nell'immediato futuro.

Sicuramente uno dei fattori che maggiormente ha influito ad innescare un processo di revisione dei sistemi politici è stato determinato dalla crisi dello stato sociale. Le politiche macroeconomiche Keynesiane e il *welfare state* venivano gestiti solo dal Governo centrale, in quanto era il solo in grado di garantire l'uguaglianza e la redistribuzione della ricchezza nazionale. Perfino il Governo degli Stati Uniti, nonostante sia un Paese federale, negli anni trenta con il *New Deal* e le politiche sociali degli anni sessanta ha fortemente favorito programmi assistenziali interamente diretti e voluti dal governo centrale. La crisi dello stato sociale impose la revisione dei modelli politici. I grossi debiti pubblici accumulati dai diversi Paesi hanno determinato come conseguenza l'applicazione di politiche restrittive al fine di far fronte ai debiti contratti e di riformare il sistema di redistribuzione della ricchezza. Lo Stato nazionale non è più in grado di finanziare i governi locali, che essendo ora meno legati economicamente sono più liberi di muoversi al fine di accumulare economie da reinvestire sullo sviluppo del territorio. Riprendendo un'affermazione di L. Bobbio "La consapevolezza degli effetti negativi dello stato sociale (inflazione, debito pubblico, alta pressione fiscale) e l'affermazione delle ideologie neoliberaliste spingono verso il ridimensionamento degli stati centrali e verso una maggiore dispersione dei poteri sul territorio"¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Bobbio L. (2002), I governi locali nelle democrazie contemporanee, Editori Laterza.

Ad alimentare la spinta verso il decentramento è stato il consolidamento di un'istituzione sovranazionale come l'Unione Europea. L'UE ha favorito sensibilmente le politiche dei governi locali e regionali tramite l'erogazione di fondi. Tali politiche hanno ulteriormente svincolato i governi regionali e locali dal diretto controllo dello Stato nazionale, ma nello stesso tempo hanno favorito la nascita di nuove competenze e professionalità in grado di rilanciare lo sviluppo del territorio grazie ai finanziamenti ottenuti. Lo stesso processo di globalizzazione ha stimolato città e regioni a competere tra loro al fine di inserirsi nei circuiti economici internazionali.

Il processo di decentramento si arricchirà di un nuovo termine, «sussidiarietà», indicando l'ulteriore distacco che intercorre tra il Governo centrale e quello locale. Il «principio di sussidiarietà» è un principio normativo. Esso afferma che *i poteri devono essere assegnati al livello di governo più basso possibile, purché sia in grado di gestirli in modo adeguato*. Tale impostazione capovolge il ruolo degli stati unitari: non più ripartizione delle competenze dall'alto verso il basso, ma esattamente il contrario dal basso verso l'alto. Tale principio regola due diversi tipi di rapporti: il primo tra la società (la famiglia, le associazioni) e i pubblici poteri, obbligando quest'ultimi ad intervenire solo quando i singoli individui non siano in grado di agire autonomamente, e questa viene detta sussidiarietà orizzontale, il secondo tipo investe il rapporto all'interno dei pubblici poteri, tra i diversi livelli di governo, detta sussidiarietà verticale.

Il decentramento può produrre scompensi e incidere profondamente sulla ripartizione equa e democratica delle risorse territoriali. Stimola processi virtuosi a livello locale per un suo sviluppo, ma può produrre effetti devastanti sulla ripartizione delle risorse. Per tali motivi i governi nazionali adottano misure per riequilibrare gli squilibri territoriali che minacciano l'uguaglianza dei cittadini. L'istituzione di fondi e sussidi nazionali perequativi per le aree meno sviluppate o il fissare per legge l'applicazione di standard per i servizi minimi, sono solo alcuni provvedimenti adottati per mitigare scompensi territoriali.

Gli impegni assunti dai governi locali, al fine di rilanciare lo sviluppo territoriale, hanno prodotto nuovi scenari e assetti di potere tra i diversi attori. Le recenti dinamiche territoriali hanno visto un'ampliarsi della base democratica nei processi decisionali, come istituzioni governative, imprese private, gruppi ambientalisti e agenzie pubbliche oltre ai rappresentanti del governo, proponendo nuove forme di *governance*. Tali forme si espletano attraverso la conferenza stato-regione, che ha solo poteri consultivi per l'elaborazione delle politiche di decentramento e di negoziazione, o la conferenza stato-città; solo dal 1997 le due conferenze si riuniscono nella *conferenza unificata*. Oltre alle sedi istituzionali si sono nel tempo sviluppati metodi e orientamenti che utilizzano altre forme democratiche di partecipazione ai processi decisionali. L'ambito privilegiato di tali pratiche partecipative sono gli interventi urbanistici puntuali, come la riqualificazione di un quartiere o di un parco pubblico, ma non mancano esempi di partecipazione all'interno di piano ordinari come il piano regolatore o di un programma locale di sviluppo sostenibile (Agenda21). La partecipazione democratica si realizza attraverso molteplici forme, dalla semplice consultazione dei cittadini al riconoscimento da parte degli stessi di un ruolo decisionale nel definire gli interventi da eseguire. Le motivazioni che spingono ad allargare la base democratica nei processi decisionali possono essere interpretate sotto tre diversi aspetti: uno potrebbe essere la ricerca di una legittimazione elettorale, un secondo, il prevenire

comitati di protesta, il terzo, a mio avviso la scelta migliore, tende ad elevare il grado di responsabilità dei cittadini alla ricerca del benessere sociale.

5.1.2. Le politiche dello sviluppo sostenibile in Europa

Il processo di decentramento del sistema politico è figlio della crisi dello stato sociale. Gli stati nazionali a causa del debito pubblico, dell'alta pressione fiscale e dei sistemi economici neoliberisti sono costretti a capovolgere il loro ruolo. Viene adottato un sistema di governo meno accentrato e più diretto ad una migliore distribuzione dei poteri sul territorio, secondo il principio di sussidiarietà. Questo riassetto, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, è stato favorito e sostenuto da un soggetto politico come l'Unione Europea.

Sin dagli anni 80 l'Unione Europea e le Nazioni Unite hanno dimostrato un crescente interesse per le politiche volte a promuovere uno sviluppo locale sostenibile, capace di migliorare la qualità abitativa, sociale ed ambientale e di rivitalizzare il tessuto economico. E' possibile tracciare un quadro cronologico dei documenti¹⁰⁶, delle linee guida e degli indirizzi normativi occorse a guidare lo sviluppo locale.

Il *Rapporto Brundtland* (WCED, 1987)¹⁰⁷, definisce un nuovo modello di sviluppo definito "sostenibile". Per sviluppo sostenibile si intende "far sì che esso soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere alle loro". Tale definizione obbliga a un ripensamento circa l'utilizzo delle risorse ambientali del pianeta ed a riformulare gli approcci economici secondo modelli ecosostenibili sia a livello ambientale che sociale. Altro tema presente è la "partecipazione di tutti". Tale equità sociale deve essere raggiunta sia modificando gli attuali sistemi politici assicurando l'effettiva partecipazione dei cittadini nel processo decisionale, sia da una maggior democrazia a livello delle scelte internazionali.

La *Convenzione ONU dei Diritti dell'Infanzia* (New York, 1989)¹⁰⁸, vincola gli Stati contraenti a garantire il rispetto dei diritti dei minorenni, la difesa delle identità culturali e la tutela delle minoranze etniche e linguistiche.

Il *Libro Verde sull'Ambiente Urbano* (Comunità Europea, 1990)¹⁰⁹, individua le linee di azione che gli Stati membri dell'Unione Europea devono avviare per guidare il coordinamento delle azioni territoriali e urbane (pianificazione urbana, tutela dell'ambiente, gestione dei rifiuti, delle risorse energetiche e dei trasporti) nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile.

La *Carta delle Città Educative* (Barcellona, 1990)¹¹⁰ rivede il ruolo che ogni città è demandata a tenere e a promuovere, ossia quello di educare e di crescere nel miglior dei modi i propri cittadini, accrescendo il senso di comunità, di cooperazione ed integrazione. Si riconosce l'importanza dell'aspetto formativo dell'ambiente urbano che ha come obiettivo stimolare la partecipazione della popolazione ai processi urbanistici, a partire dai bambini.

Il *Trattato sull'Unione Europea di Maastricht* (Maastricht, 1992)¹¹¹ vuole dare impulso a «una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente» inoltre introduce principi

¹⁰⁶ Cfr: Lo Piccolo F., Pinzello I., Cittadini e cittadinanza. Prospettive, ruolo e opportunità di Agenda 21 Locale in ambito urbano, Palumbo 2008.

¹⁰⁷ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future - <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

¹⁰⁸ Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia - <http://www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/51>

¹⁰⁹ Libro Verde sull'Ambiente Urbano - http://europa.eu/abc/history/index_it.htm

¹¹⁰ La Carta delle Città Educative - http://europa.eu/abc/history/index_it.htm

¹¹¹ Il Trattato sull'Unione Europea di Maastricht - http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_it.htm

sulla protezione dell'ambiente e sull'uso razionale delle risorse ed impone l'assunzione di responsabilità per chi danneggia l'ambiente secondo la norma "chi inquina, paga". Il trattato di Maastricht sancisce il principio di sussidiarietà, affermando che le decisioni siano assunte al livello più vicino possibile ai cittadini.

La Commissione Europea adotta il *V Programma Politico e d'Azione Ambientale*¹¹² che oltre a richiamare i principi del Trattato di Maastricht istituisce principi quali la responsabilità ambientale comune e condivisa, la partecipazione degli attori locali ai processi decisionali (l'approccio "dal basso"), l'integrazione tra gli strumenti normativi, quelli di mercato e volontari.

Il programma *Agenda XXI* (Rio de Janeiro, 1992)¹¹³ non costituisce un vincolo legislativo, in quanto dichiarazione di principi, ma nonostante ciò è il documento con il più alto livello di consenso sui temi dello sviluppo e dell'ambiente. Sancisce il principio di sussidiarietà ed avvia politiche volte alla partecipazione della comunità verso temi ambientali e di sviluppo sostenibile.

La *Carta di Aalborg* (Aalborg, 1994)¹¹⁴ ratifica l'impegno assunto dai paesi membri ad attuare i principi e le linee guida del programma di Agenda XXI. Lo sviluppo delle città europee secondo un modello sostenibile adesso diviene un impegno preciso dei governi. Le città si impegnano a stabilire secondo i nuovi indirizzi uno sviluppo che sia in grado di valutare il carico antropico e gli impatti sull'ambiente garantendo le risorse presenti e quelle per le generazioni future.

Il documento *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea* (Commissione Europea, 1998)¹¹⁵ introdotto dalla Commissione Europea si prefigge di verificare l'impatto sulle zone urbane delle politiche dell'UE e di migliorare l'integrazione politica a livello urbano. Si vuole comprendere l'efficacia delle politiche dell'UE avviate a livello urbano e i livelli di coordinamento, pertanto il documento individua quattro obiettivi da raggiungere: migliorare la prosperità economica e l'occupazione nelle città, promuovere la parità, l'integrazione sociale e il rinnovamento nelle aree urbane, tutelare e migliorare l'ambiente urbano verso la sostenibilità locale e globale, contribuire a un'efficiente gestione urbana e al rafforzamento dei poteri locali.

La *Convenzione di Aarhus* (Aarhus, 1998)¹¹⁶ ha per oggetto l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e la giustizia in campo ambientale.

Il documento *Johannesburg Declaration on Sustainable Development* (Johannesburg, 2002)¹¹⁷ chiude un percorso iniziato 10 anni prima a Rio con un bilancio relativo sugli obiettivi raggiunti dai paesi sottoscrittori. Si conferma l'approccio dello sviluppo sostenibile e del principio di responsabilità, obbligando a pagare chi inquina, ma differenziando tale approccio tra i paesi industrializzati e i paesi in via di sviluppo.

All'interno del Summit, i rappresentanti di 23 Governi Regionali e di 4 associazioni di Regioni danno vita alla 1a Conferenza dei Governi Regionali per lo Sviluppo Sostenibile, durante la quale viene approvata la *Dichiarazione di Gauteng*, dal nome della Provincia in cui si trova

¹¹² V Programma Politico e d'Azione Ambientale - <http://cittapartecipata.comune.fe.it/index.phtml?id=369>

¹¹³ Il programma Agenda XXI in Italia - <http://cittapartecipata.comune.fe.it/index.phtml?id=369>

¹¹⁴ La Carta di Aalborg - <http://www.comune.fi.it/comune/organizzazioni/aalborg.htm>

¹¹⁵ Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea - www.idealib.be/it/upload/files/Politica%20Urbana/Comm_Quadro_Azione_98_IT.pdf

¹¹⁶ Convenzione di Aarhus - <http://www2.minambiente.it/svs/aarhus/convenzione/convenzione.htm>

¹¹⁷ Johannesburg Declaration on Sustainable Development - cittapartecipata.comune.fe.it/lib/d.php?c=bilM2

Johannesburg, che propone un processo di collaborazione tra le rispettive sfere di competenza, ritenute cruciali per perseguire una politica volta allo sviluppo sostenibile. All'interno della Dichiarazione vengono individuati alcuni aspetti essenziali alla piena realizzazione dello sviluppo sostenibile, come la democrazia, il mantenimento della pace e della sicurezza, il riconoscimento dei diritti e delle libertà dell'uomo, la possibilità per gli individui di partecipare alle decisioni che li riguardano, l'eliminazione della povertà e la promozione di un consumo e di una produzione consapevoli. I rappresentanti dei governi partecipanti si sono inoltre trovati d'accordo nel riconoscere nell'A21L uno degli strumenti più efficaci per il raggiungimento degli obiettivi unanimemente definiti.

La breve esposizione sui principali impegni che i Paesi dell'Unione Europea, e non solo, hanno sottoscritto dimostra come le responsabilità assunte per uno sviluppo sostenibile, per una buona governance e forme sempre più aperte a processi di partecipazione, stanno modificando gli assetti politici, economici, sociali ed ambientali. Gli obiettivi non sono stati ancora raggiunti ma la strada è stata tracciata e solo l'impegno e la volontà di ogni singolo individuo potrà fare la differenza tra una scelta condivisibile ed una individualistica.

L'impegno profuso dai Paesi sottoscrittori non mira solamente a indicare principi o atti legislativi capaci di guidare scelte o buone pratiche, ma si consolida con un apporto economico in grado di sostenere adeguatamente lo sviluppo di molte strategie, finalizzate a raggiungere gli obiettivi preposti.

In tal senso si inquadrano i Programmi di Iniziativa Comunitaria¹¹⁸ che mirano a risolvere specifici problemi connessi alle dinamiche territoriali: ambientali, sociali, economiche e culturali. I canali di finanziamento previsti dal QCS¹¹⁹ sono co-finanziate dai fondi strutturali comunitari e da fondi nazionali pubblici e privati.

Per il periodo 2000-2006 i fondi strutturali europei sono quattro: FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), FSE (Fondo sociale europeo), FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia) e SFOP (Fondo per le azioni strutturali nel settore della pesca). Mentre i programmi finanziati sono stati: Interreg III, Leader+, Equal e Urban II.

Le iniziative comunitarie perseguono le seguenti missioni:

● **Interreg III**

E' l'iniziativa finanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per rafforzare la coesione economica e sociale nella Comunità promuovendo la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e lo sviluppo equilibrato del territorio della Comunità.

● **Leader+**

E' l'iniziativa finanziata dal Fondo europeo agricolo (FEAOG) sezione Orientamento, per l'attuazione di strategie originali di sviluppo sostenibile, in ambito rurale, per la sperimentazione di nuove forme di valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, per il potenziamento dell'ambiente economico al fine di creare nuovi posti di lavoro, per il miglioramento della capacità organizzativa delle rispettive comunità.

¹¹⁸ Programmi di Iniziativa Comunitaria - http://www.dps.tesoro.it/fondistrutturali_iniziative.asp

¹¹⁹ Il **Quadro comunitario di sostegno** (QCS) è il documento approvato dalla Commissione europea, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del Piano presentato dallo stesso Stato. Il QCS contiene la fotografia della situazione di partenza, la strategia, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie, le condizioni di attuazione. Il QCS è articolato in assi prioritari e attuato tramite uno o più Programmi operativi.

● **Equal**

E' l'iniziativa finanziata dal Fondo sociale europeo (FSE) per la promozione di nuove pratiche di lotta alla discriminazione e alle disuguaglianze nel mercato del lavoro. Particolare attenzione è riservata all'inserimento sociale e professionale dei richiedenti asilo.

● **Urban II**

E' l'iniziativa finanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per l'attuazione di strategie innovative per la rivitalizzazione socio economica sostenibile dei centri urbani medio piccoli o di quartieri degradati delle grandi città, e per favorire lo sviluppo e lo scambio di conoscenze ed esperienze sulla rivitalizzazione e lo sviluppo urbano sostenibile nella Comunità.

Ai programmi di iniziativa comunitaria si accompagnano, a livello nazionale e regionale, leggi e programmi volti a finanziare interventi di recupero urbano, architettonico, ambientale, sociale e culturale al fine di conseguire gli obiettivi e i principi di sostenibilità.

Le nascenti politiche in Europa e le nuove dinamiche territoriali impongono una programmazione più puntuale e meno pianificata in risposta al degrado urbano, agli squilibri tra città e campagna, ai nuovi vuoti urbani generati dalla dismissione di aree industriali e alle nuove funzioni territoriali emergenti sempre meno materiali e più immateriali. Le politiche di deregulation, presenti negli anni 80, smontavano l'impalcatura troppo rigida del piano tradizionale a favore di procedure più snelle e in grado di attivare risorse economiche esterne a quelle pubbliche. I programmi complessiolgevano in questa direzione e si presentavano come adatti alle prime sperimentazioni per la rigenerazione urbana. Sin dalla fine degli anni 80 le politiche di sviluppo territoriale si sono concentrate sull'integrazione dei programmi complessi con i piani tradizionali, o meglio a sostituirli. Infatti la stagione dei programmi complessi, in Italia, prende il via con programmi di riqualificazione urbana e programmi di recupero urbano promossi dal Ministero dei Lavori Pubblici. I principali caratteri che li rendono efficaci ed efficienti sono riferibili:

1. per la scala urbana. Gli interventi sono limitati ad ambiti territoriali ben definiti e di piccola dimensione;
2. per la mole di risorse pubbliche a cui si affianca una robusta partecipazione delle risorse private;
3. per la facilità di attuazione degli interventi attraverso l'uso di varianti urbanistiche o deroghe al piano vigente.

La possibilità di negoziare il piano tra Pubblico e Privato induce ad ampliare la famiglia dei programmi complessi¹²⁰ distinti in base al tipo di finanziamento, alla dimensione degli interventi e dalla tipologia, al concorso di risorse tra pubblico e privato e al rapporto con gli strumenti di pianificazione vigenti. Una breve rassegna: Ppu I e II (progetti pilota), Pii (programmi integrati di intervento), PriU (programma di riqualificazione urbana), PRU (programma di recupero urbano), Urb I, II e Italia (programmi promossi dall'UE in ambito urbano), CdQ I e II (contratti di quartiere), PRUSST (programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio), Pit (progetti integrati territoriali), solo per citarne alcuni.

Di recente le iniziative promosse dalle Agende21 (piani di Agenda21 locale) si sono distinte per l'approccio attuato tra Pubblico, Privato e terzo attore, l'integrazione tra i vari settori

¹²⁰ Per una consultazione più approfondita della tematica dei programmi complessi si rimanda alla lettura del Rapporto dal Territorio 2005, INU Edizioni, 2006; S. Ombuen, M. Ricci, I programmi complessi – innovazione e piano nell'Europa delle regioni, ed. Il Sole24 Ore, 2000.

(ambientali, sociali, economici e culturali) e il principio di sostenibilità, oramai entrato a pieno titolo fra i punti principali delle agende dei Paesi membri dell'UE.

I concetti di sussidiarietà e sviluppo sostenibile hanno modificato i programmi di molti Paesi. Il territorio oggetto delle trasformazioni urbane non è visto più come merce di scambio per favorire gli interessi capitalistici di pochi; i nuovi modelli, sostenuti dalla partecipazione attiva della comunità si rivolgono al territorio come risorsa in grado di attivare processi virtuosi di sviluppo per la comunità stessa.

La possibilità di allargare la base democratica nei processi decisionali porta a rivedere molti approcci consolidati e le direttive che l'UE ha delineato spingono in tale direzione. L'UE non ricerca il consenso dalla partecipazione attiva della comunità, ma mira ad uno sviluppo condiviso del territorio integrando i processi economici con quelli sociali ed ambientali.

Molte sono le difficoltà che hanno ostacolato lo sviluppo dei processi di partecipazione: dalla diffidenza della cittadinanza allo scarso interesse da parte dei tecnici e dei politici che liquidano il tutto come una perdita di tempo e di denaro. L'introduzione di tecniche e di procedure nei processi di partecipazione si è reso necessario per far fronte alle diverse situazioni che ne destabilizzavano l'efficacia.

Grazie alle esperienze maturate nell'affrontare il tema della partecipazione dei cittadini è possibile, pertanto, tracciare un breve quadro sulle diverse forme possibili per favorire la partecipazione.

Secondo G. Fera¹²¹ si individuano tre principali categorie di partecipazione, distinguendole in base alla durata e al modello più o meno strutturato del processo di partecipazione.

Come per l'appunto: (quali...vedi un po' te)

1. Forme di interazione leggere

Si intendono quei processi di partecipazione di breve durata e scarsamente strutturati; la finalità è quella di cogliere e percepire i bisogni e gli interessi della comunità senza predisporre un vero tavolo di confronto e dibattito. Nel paragrafo delle tecniche tale approccio rientra tra le tecniche per l'ascolto.

2. Forme di interazione strutturate: workshop e forum urbani

Si presentano come processi di partecipazione ben strutturati e coordinati che possono occupare più giornate lavorative. Si predispongono tavoli per una reale e costruttiva partecipazione al processo di elaborazione del piano. Le tecniche che si adottano in tale contesto sono le tecniche per l'interazione costruttiva.

3. Forme di interazione permanente: laboratori di quartiere ed urban center

Tale approccio garantisce la massima apertura al processo di partecipazione, accogliendo le istanze di tutti i soggetti. La struttura permanente garantisce un processo continuo finalizzato a integrare tutti gli aspetti (economici, sociali, culturali, etc).

¹²¹ Fera G., Comunità, urbanistica, partecipazione. Materiali per una pianificazione strategica comunitaria, FrancoAngeli, Milano, 2008.

5.2. A chi spetta governare i diversi processi?

Il Principio di sussidiarietà imposto dall'UE stabilisce che le decisioni debbano essere prese al livello più vicino alla cittadinanza. In tale scenario le Amministrazioni locali sono chiamate a rispondere delle scelte di sviluppo e protezione dell'ambiente. Oggi in Italia, ma anche in molti altri paesi d'Europa, le Amministrazioni locali hanno pieni poteri sul governo del territorio, anche se differenti per struttura, competenza, autonomia e responsabilità.

L'evoluzione delle Leggi Regionali degli ultimi anni in Italia tendono a rafforzare e a suggellare tali principi: sussidiarietà, sostenibilità e partecipazione. La scelta di affidare il governo del territorio alle Amministrazioni locali è dettata dalla convinzione che siano:

- le più vicine ai problemi,
- le più vicine alla popolazione;
- le più vicine alle possibili soluzioni.

Il livello amministrativo individuato garantisce l'analisi e la lettura dei problemi. Un esempio può essere rappresentato dalla gestione dei rifiuti solidi urbani. Le Amministrazioni hanno competenze in merito e possono scegliere opportunamente le modalità migliori per assolvere a tale impegno, secondo le condizioni locali.

L'Amministrazione locale non è il solo soggetto interessato a migliorare le condizioni ambientali e lo sviluppo urbano. Intorno a problematiche di tal genere ruotano diversi interessi e diversi soggetti. Nell'ambito del tema affrontato si distinguono quattro categorie principali di soggetti, sebbene si possano presentare evidenti sovrapposizioni di ruoli assunti dai singoli individui appartenenti ad una comunità:

- cittadini,
- gruppi di interesse,
- industriali ed imprenditori locali,
- agenzie governative (intese come organismi a base territoriale per la tutela di interessi nazionali o regionali)

Tali situazioni si verificano continuamente e sarà il singolo individuo di volta in volta a stabilire secondo i suoi interessi in quale gruppo ritiene più significativo aderire.

Il grafico¹²² riportato (figura 1) visualizza le aspettative e gli input (positivi e negativi) di questi gruppi, riguardo ai conflitti che possono insorgere a causa dei differenti interessi. Ma il grafico non tiene conto di alcuni bisogni, interessi ed aspettative, dandoli per assodati. Pertanto si ritiene tale grafico non esaustivo, ma rappresentativo di un modello. Infine l'Amministrazione locale è chiamata ad integrare le diverse posizioni accorciando le distanze e fornendo le giuste informazioni così da mettere i diversi soggetti in grado di avere lo stesso livello di conoscenza delle problematiche da affrontare.

Cittadini

I cittadini sono alla base di ogni sistema democratico. Eleggono i loro rappresentanti politici e sostengono finanziariamente il sistema di governo. Vi sono diversi problemi che si rilevano in un processo di coinvolgimento della cittadinanza, ma spesso è proprio l'esclusione alle decisioni che genera sfiducia e distacco dall'autorità locale. Oltre ai bisogni degli elettori, l'Amministrazione è tenuta a valutare quelli di altri gruppi, quali:

- giovani, disabili, poveri e coloro i quali non votano per libera scelta;

122 Riferimento: Guida europea all'Agenda 21 Locale – La sostenibilità ambientale: linee guida per l'azione locale - Fondazione Lombardia per l'Ambiente, Milano, 1999.

- i lavoratori che non vivono nell'area, ma che ne usufruiscono dei servizi (city user¹²³);
- gli individui che frequentano solo occasionalmente l'area (turisti)

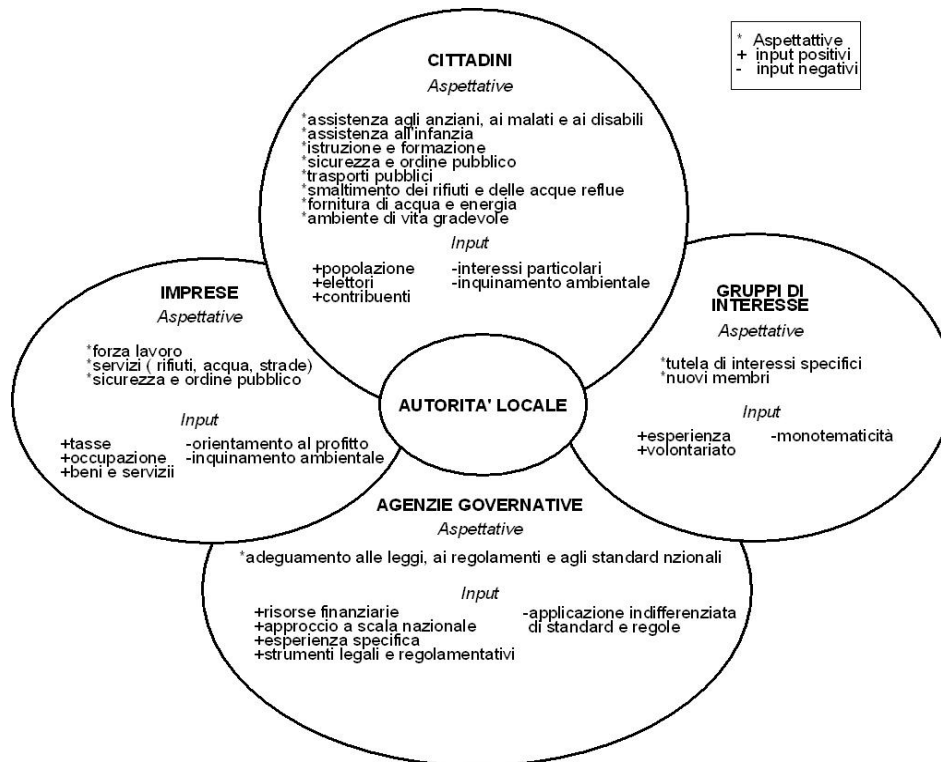


Figura 1 - Aspettative e input degli attori locali: alcuni esempi delle relazioni con l'autorità locale

Come espresso precedentemente, le modalità di coinvolgimento dei cittadini nei processi di decisione si distinguono in tre categorie: forme di interazione leggere (somministrazione di sondaggi e interviste in grado di percepire l'umore e i bisogni), forme di interazione strutturate (attivazione di forum, workshop) o forme di interazione permanente (attivazione di laboratori di quartiere in grado di generare processi virtuosi e continui).

L'Amministrazione locale dovrà riflettere e scegliere opportunamente il grado di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali. È ovvio che l'Amministrazione locale non è tenuta ad avviare processi di partecipazione, in quanto la legge in Italia le conferisce pieni poteri sul governo del territorio. Tale approccio viene definito esclusivo e viene attuata una strategia del tipo "decidi – annuncia – difendi" (DAD). Ma è altrettanto vero che le politiche dell'UE e le recenti normative nazionali e regionali spingono verso l'integrazione degli aspetti sociali, economici ed ambientali, quindi verso un coinvolgimento attivo dei diversi soggetti.

Gruppi di interesse

In tale categoria rientrano prevalentemente organizzazioni non governative (ONG) sia di

¹²³ Per city user si intendono coloro che si recano quotidianamente in una città (e quindi ne utilizzano le strutture ed i servizi) senza abitarvi e, conseguentemente, senza contribuire alle spese collettive attraverso le tasse. Nel caso in questione i city user – che generalmente sono visti come un problema per ragioni ambientali ed economiche – costituiscono una risorsa aggiuntiva per il settore commerciale, a condizione che quest'ultimo si orienti maggiormente verso questa nuova tipologia di clienti

livello nazionale che locale, si va dai rappresentanti di associazioni come WWF al comitato di quartiere. Tali associazioni si mobilitano a tutela o a favore di determinati interessi. Nel tempo si sono sempre più specializzati nella tutela di particolari interessi (ambientali, per disabili, per i poveri, degli agricoltori, ecc), in modo particolare dando voce a chi non ne ha. Temi come quelli ambientali non sono sempre di facile lettura e tali organizzazioni contribuiscono a diffondere cultura, informazione e supporto tecnico in grado di orientare gli interessi sottesi.

Industriali e imprenditori locali

Come i cittadini tali gruppi di individui sono fondamentali per una comunità. Rappresentano la base economica della comunità ed assicurano occupazione e benessere. In cambio chiedono un buon livello di manodopera specializzata, materie prime, una buona dotazione di servizi, accesso ai mercati e libertà di agire secondo i propri interessi economici, tendendo all'aumento dei profitti. I loro interessi spesso entrano in contrasto con le associazioni ambientali o con i cittadini. I motivi di attrito si legano fortemente alle dinamiche di sviluppo del territorio, non sempre coerenti con il principio di sostenibilità.

Agenzie Governative

In ben precise situazioni e contesti vi sono organi sovralocali preposti al controllo e allo sviluppo del territorio. Le Agenzie per l'ambiente, per esempio, non sono riferibili alle Amministrazioni locali, ma dipendono dal Governo nazionale o regionale. Tali apparati dispongono di risorse economiche, stabiliscono gli standard e le norme per le attività di controllo e divulgano informazioni fondamentali per arricchire le conoscenze a supporto delle autorità locali. Le categorie individuate sono solo rappresentative di un campione di individui presenti in una comunità. Appare evidente che l'universo che compone un contesto territoriale presenta un quadro delle dinamiche molto più articolato e sfaccettato.

5.2.1. Con chi

La decisione e l'individuazione dei soggetti in un processo partecipativo è demandato all'Amministrazione locale. L'idea di avviare un processo partecipativo pone la questione di chi coinvolgere. È chiaro che in base al contesto territoriale una possibile apertura all'intera comunità, può pesare e creare molte difficoltà nella gestione dei diversi gruppi e soggetti. Più elevato è il numero dei cittadini coinvolti, maggiore sarà il grado di democrazia raggiunto, e più elevato sarà l'impegno dell'Amministrazione che dovrà gestire l'intero processo. La complessità di tale processo richiede un maggiore impegno da parte dell'Amministrazione che provvederà a selezionare un campione rappresentativo dell'intera comunità. In effetti esistono diversi accorgimenti in grado di ridurre le discriminazioni e l'esclusione, anche se l'obiettivo di fondo come dice L. Bobbio¹²⁴ è: "si tratta di compiere ogni sforzo perché tutte le opinioni e gli interessi rilevanti siano effettivamente coinvolti e che nessuno di essi sia escluso a priori". La scommessa è infatti proprio quella di mettere a confronto tutti i punti di vista e gli interessi coinvolti.

La tendenza è quella di coinvolgere nel processo tutte le Istituzioni e i gruppi portatori di interessi. Oggi per definire tali soggetti si usa il termine stakeholder, intendendo tutti coloro

¹²⁴ Bobbio L. (a cura di) (2004), A più voci, Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi, Edizioni Scientifiche Italiane.

che hanno un interesse particolare (hold) sulla posta in gioco (stake), anche se non dispongono delle risorse finanziarie o giuridiche. L'Amministrazione locale dovrebbe quindi ricercare e scovare tutti gli stakeholder potenzialmente interessati a partecipare alle scelte di governo. Non sempre risultano chiari i potenziali attori e i possibili interessi in gioco, ragion per cui l'Amministrazione locale dovrà attivare pratiche di ascolto e di comunicazione al fine di costruire una mappa degli attori interessati a partecipare al progetto. Nel costruire la mappa con i possibili interlocutori, l'Amministrazione locale può ipotizzare tre diversi scenari: il primo coinvolgerà solo le istituzioni pubbliche, il secondo vedrà la partecipazione di istituzioni pubbliche e gruppi organizzati, infine l'ipotesi più completa prevede il coinvolgimento sia delle istituzioni pubbliche, sia dei gruppi organizzati che dei cittadini non organizzati.

La prima ipotesi è la più semplice e scontata, in quanto la Legge prevede il coinvolgimento delle istituzioni (comuni, province, regioni, comunità montane, ecc.) ed eventualmente di agenzie come consorzi, camere di commercio, università, ecc. Un esempio può essere la conferenza di servizi e la sottoscrizione dell'accordo di programma che ratifica gli impegni assunti dalle diverse parti. Sarebbe invece opportuno rivedere l'impianto normativo al fine di estendere il tavolo di concertazione alle agenzie e ai gruppi organizzati, puntando ad avviare un processo di discussione più ricco e democratico. Tale scelta costituirebbe un grosso passo per fronteggiare le eventuali opposizioni.

La seconda ipotesi si basa su un processo condiviso con i gruppi organizzati, come sindacati, associazioni di categoria, associazioni ambientali, ecc. La scelta di coinvolgere gruppi organizzati dipende dalle difficoltà dell'Amministrazione locale a rappresentare adeguatamente gli interessi delle diverse categorie. Pertanto avviare un processo condiviso si rileva strategico per legittimare un consenso ed evitare scelte impopolari e difficilmente difendibili. In Italia, i programmi complessi e le politiche avviate dall'UE hanno privilegiato questo ambito. Ma mentre i programmi e le iniziative tendono ad una maggior apertura nei processi decisionali, le Amministrazioni locali spesso operano in sinergia con i privati per raggiungere determinati interessi e ottenere il consenso dei cittadini. Solo una pluralità di associazioni e gruppi di interesse potrà rimettere in gioco le risorse secondo principi democratici.

L'ultima ipotesi, la più complessa e difficile da attuare, prevede la partecipazione di tutti anche dei gruppi non organizzati come i singoli cittadini. Tale processo è utile avviarlo solo in ambiti territoriali di modeste dimensioni e territorialmente ben definiti, tipo quartiere o frazione di esso. Il coinvolgimento dei cittadini è fondamentale per un buon lavoro, ma comporta un dispendio di energie e di risorse non indifferenti da parte delle Amministrazioni che sin dalla fase di comunicazione dovranno preparare un programma capillare ed esteso. La partecipazione così risulta del tutto volontaria e i cittadini interessati a prendervi parte dovranno frequentare apposite sedi predisposte dall'Amministrazione. Dopo adeguati scambi di informazione verranno aperti tavoli di discussione per pervenire a un punto di vista comune.

Qualunque sia lo scenario scelto dall'Amministrazione locale (escludendo l'approccio definito esclusivo cioè "decidi – annuncia – difendi" DAD), fondamentale diviene la scelta delle tecniche e dei metodi di partecipazione che si intendono adottare. Come già presentato nel paragrafo relativo alle tecniche e ai metodi di partecipazione, non esiste un modello

precostituito valido per tutti i casi. Un'analisi attenta del contesto territoriale e l'impegno nel conseguire un obiettivo comune (tra cittadini, amministratori e privati) può determinare il successo della partecipazione democratica ai processi decisionali.

5.2.2. La scala della partecipazione

Lo scopo che si vuole assegnare ai processi partecipativi è quello di riscrivere le regole che governano lo sviluppo del territorio. Chi partecipa spera di incidere nei processi decisionali per cui l'ascolto e l'interazione devono essere massimi. Non si può sperare di ottenere la fiducia degli attori coinvolti se non si è disposti a condividere i poteri decisionali tra i soggetti deboli e quelli forti. La volontà è

quella di guardare da un nuovo punto di vista lo sviluppo condiviso del territorio, da una visione top-down ad una bottom-up. Non si vuole pervenire ad un consenso a tutti i costi, in quanto non è sempre attuabile, ma l'intento è quello di modificare lo sviluppo di un territorio secondo i principi di sussidiarietà e di sostenibilità.

Tali concetti sono stati più volte affrontati e discussi. Molti studiosi si sono posti il problema se condividere informazioni, risorse, economie sia la scelta migliore o se invece alcune decisioni debbano spettare al decisore politico in quanto expertise. Tali atteggiamenti sono stati studiati da S. Arnstein che ha teorizzato e realizzato nel 1969 una scala del grado di partecipazione (figura 2).

Tale approccio tende a dimostrare non tanto la quantità e la qualità della partecipazione, ma il livello di apertura nei confronti di un approccio partecipativo. Analizzando la scala di valori si va dall'assenza totale di partecipazione e quindi un'esclusione totale degli interessi e dei soggetti deboli fino ad arrivare a un processo in cui il controllo totale dell'operazione di trasformazione e gestione è completamente affidato alla comunità e ai loro rappresentanti.

Due elementi si evidenziano maggiormente nella scala di Arnstein: i gradini in basso della scala stanno ad indicare la scelta da parte dell'Amministrazione di escludere dalla partecipazione i cittadini, fornendo loro solo informazioni sul suo operato. Tale scelta consolida il potere decisionale e fa trasparire un tentativo di manipolazione dell'opinione pubblica.

L'altro elemento da evidenziare è il secondo livello della scala denominato partecipazione irrisoria. Infatti la ricercatrice pone l'attenzione ai possibili atteggiamenti fittizi che si possono presentare durante i processi di partecipazione. Un falso coinvolgimento che mira a celare i veri interessi in gioco e a recepire solo alcune istanze dei cittadini.

In verità molti studiosi sostengono che la partecipazione irrisoria non sia sempre attuabile in quanto i cittadini disillusi dalle esperienze fatte si guarderanno bene dal partecipare successivamente, aumentando così di fatto lo scollamento con gli organi di governo. Si ritiene che sia molto più probabile che l'Amministrazione adotti un coinvolgimento parziale e poco trasparente per finalità e strategie future. È più utile pensare che siano i primi passi di un'Amministrazione per cambiare i procedimenti e i meccanismi di coinvolgimento dei diversi

Potere ai cittadini	Controllo ai cittadini
	Potere delegato
	Partenariato
Partecipazione irrisoria	Consultazione
	Informazione
	Smorzamento
Non partecipazione	Trattamento terapeutico
	Manipolazione
<i>Figura 2 - La scala di Arnstein della partecipazione (Arnstein, 1969)</i>	

attori.

Il modello presentato dalla S. Arnstein è stato nel tempo più volte riveduto e corretto, anche se l'impostazione di base è rimasta inalterata. Come scrive a riguardo Lo Piccolo "la concertazione sfugge in qualche modo alla "scala" della Arnstein, in quanto sostanzialmente esclude dal gioco deliberativo i cittadini e riduce la scelta politica a negoziazione/contrattazione di mercato"¹²⁵.

Un esempio su come sia possibile rivedere e attuare concretamente pratiche di partecipazione ripercorrendo i principali punti della "scala della partecipazione" ce lo fornisce l'Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) del Comune di Roma¹²⁶. Il Comune di Roma rivede la scala di Arnstein focalizzando l'attenzione sul continuum della scala e non su una distinzione netta tra gli approcci partecipativi.

Pertanto riporto in sintesi il contributo condotto da Ecosfera, per il Comune di Roma, facendo notare come tali strumenti una volta divulgati diventano fonte preziosa per ragionamenti futuri e speranze concrete di cambiamento all'interno delle amministrazioni.

Il Comune di Roma individua i seguenti livelli di partecipazione:

- non partecipazione;
- informazione e comunicazione;
- consultazione;
- collaborazione e coinvolgimento attivo;
- autoproduzione/autogestione.

Se i cittadini potessero risalire i diversi livelli presentati, dalla non partecipazione all'autoproduzione o autogestione, prenderebbero coscienza del potere reale di influenza sulle decisioni e sui cambiamenti di trasformazione del territorio in cui vivono. Un tale cambiamento di comportamento da parte sia delle amministrazioni che dei cittadini potrebbe solo favorire modelli di sviluppo efficaci ed efficienti.

Il Comune di Roma per ogni livello ha definito dettagliatamente il tipo di processo partecipativo. Quindi riporto brevemente i diversi livelli di partecipazione:

Non partecipazione

La volontà da parte dell'Amministrazione locale di non aprire nessun dialogo nei confronti della comunità è una scelta ben precisa. Non sempre bisogna leggere il no come un rifiuto. Probabilmente i tempi di realizzazione di un progetto non permettono la costruzione di un processo di partecipazione, o magari si vuole rimandare la partecipazione della comunità in una fase successiva del progetto di trasformazione, ritenendo che in quel momento non sia il caso di consultare la comunità. Come già esposto all'interno del testo si corre il rischio di mettere in atto un approccio definito esclusivo cioè "decidi – annuncia – difendi" (DAD) e di non essere in grado successivamente di attuare nessun programma a causa delle opposizioni da parte dei comitati di protesta.

¹²⁵ Lo Piccolo F., Pinzello I., Cittadini e cittadinanza. Prospettive, ruolo e opportunità di Agenda 21 Locale in ambito urbano, Palumbo 2008

¹²⁶ Ricerca condotta da Ecosfera – Studi di Fattibilità per l'Economia e la Riqualificazione dell'Ambiente, Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, i costi dell'esclusione di alcuni attori locali.

Informazione e comunicazione

La prima forma di coinvolgimento della comunità avviene tramite la comunicazione e l'informazione delle scelte in atto da parte dell'Amministrazione. La comunicazione sta alla base di un processo partecipativo ed è una risorsa che va condivisa con tutti gli attori al fine di creare una base di conoscenza comune. La disposizione di informare la comunità in merito alle decisioni prese è garantita dal diritto alla trasparenza. Inoltre la comunicazione può rilevarsi utile per promuovere e stimolare pratiche e comportamenti virtuosi, per fare un esempio, la pratica della raccolta differenziata si presenta come un atto di responsabilità verso l'ambiente.

Due caratteristiche distinguono l'informazione, il “**tipo**” e la “**forma**”.

Figura 3 Tipi di informazione

Diffusione di informazione	Quale tipo di informazione?	- Riguardo a decisioni già prese (single policy) - Riguardo a decisioni correnti (alternative policy) - Riguardo a tutte le decisioni disponibili
	Chi è informato?	- Elite maggiori: altre pubbliche amministrazioni o grandi gruppi economici - Elite minori: gruppi di interesse locali - I cittadini
Raccolta di informazione	Quale tipo di informazione?	- Riguardo a fattori geografici (censimenti, dati, ecc.) - Riguardo a decisioni prese da altre organizzazioni pubbliche o private - Riguardo a opinioni e comportamenti pubblici
	Da chi è data?	- Elite maggiori - Elite minori - I cittadini
Interazione tra pubbliche autorità e cittadini	Quale tipo di informazione?	- Dibattiti pubblici - Coinvolgimento di gruppi d'élite - Movimenti dei cittadini
	Chi è l'audience?	- Elite maggiori - Elite minori - I cittadini
<i>Fonte: Cecchini, Vania, 2000. da: Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, i costi dell'esclusione di alcuni attori locali.</i>		

Come si evince dalla tabella l'informazione non è unidirezionale. Lo scambio tra l'Amministrazione e gli altri soggetti è fondamentale per accrescere la conoscenza del territorio dato che ogni soggetto partecipa con il proprio know-how. Già nel 1973 Friedmann, con la teoria della pianificazione transattiva, anticipa tali concetti e basa nello scambio dialogico tra i vari attori l'incremento delle conoscenze per un sviluppo locale.

È evidente che chi gestisce il processo di partecipazione stabilisce le regole e le forme di informazione. La forma dell'informazione infatti presenta due livelli:

- informazione passiva
- informazione interattiva

La scelta di uno dei due livelli di informazione dichiara inevitabilmente le intenzioni dell'Amministrazione locale.

L'informazione passiva prevede la comunicazione delle informazioni attraverso tutti gli organi e gli strumenti possibili come giornali, televisioni, internet, volantini, ecc. Un simile impegno da parte dell'Amministrazione locale denuncia la volontà di comunicare ed informare la comunità di futuri sviluppi del territorio, ma non consente a quest'ultima di esprimere il proprio dissenso o le eventuali controproposte; malgrado ciò la comunicazione mantiene un carattere di assoluta trasparenza.

Figura 4 *Informazione passiva*

Esempi di metodi e tecniche	A chi si rivolge	Descrizione
Distribuzione del materiale informativo stampato	Tutta la comunità sulla base di elenchi anagrafici oppure cittadini inseriti in mailing list	Ampia diffusione di informazioni in relazione ad un problema, una strategia, un progetto Annuncio o aggiornamenti successivi su iniziative, decisioni, sviluppi del processo d'attuazione
Messa a disposizione di materiale in luoghi pubblici e facilmente accessibili	Tutta la popolazione oppure fasce di popolazione specifiche (ad es. studenti)	
Conferenze stampa	Giornalisti e indirettamente lettori di giornali, utenti televisivi o radiofonici	
Servizi televisivi, radiofonici	Utenti televisivi o radiofonici	
Siti web	Cittadini che possiedono il necessario livello di conoscenza tecnologica e la possibilità di accedere facilmente alla rete	
Fonte Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana. I costi dell'esclusione di alcuni attori locali.		

Il dialogo e l'interazione con la comunità diviene fondamentale per uno sviluppo condiviso. Pertanto si ha l'esigenza di avviare un processo tramite "informazione interattiva", la quale permette di ottenere un feedback continuo (commenti, opinioni, ecc) da chi ha ricevuto l'informazione. La strutturazione del processo diviene fondamentale poiché prepara le basi per organizzare un vero approccio partecipativo. Lo scambio delle informazioni tra i vari attori incrementa la conoscenza dei luoghi le modalità di trasformazione e permette all'Amministrazione locale di operare con una visione più ampia riguardo alle problematiche individuate.

L'informazione interattiva si compie principalmente attraverso modalità quali:

Figura 5 *Informazione interattiva*

Esempi di metodi e tecniche	A chi si rivolge	Descrizione
Sportelli informativi	Cittadini appartenenti alla comunità locale in cui è attivato lo sportello	Servizio permanente di diffusione di informazioni approfondite su singoli temi in risposta a quesiti specifici e raccolta di osservazioni, commenti, opinioni
Consiglio comunale aperto	Cittadini interessati a specifiche decisioni Gruppi di interesse	Introduzione meccanismi di maggior trasparenza del processo decisionale Possibilità di prevedere spazi per l'esposizione di osservazioni
Incontri mirati a certi gruppi su problemi specifici	Partecipanti al gruppo di discussione individuati sulla base dell'analisi dei gruppi locali Singoli cittadini interessati	Diffusione occasionale di informazioni approfondite su singoli temi e in risposta a quesiti specifici e raccolta di osservazioni, commenti, opinioni
Architecture Center, Urban Center	Membri della comunità	Diffusione di informazioni approfondite su singoli temi Attività di educazione, assistenza a gruppi locali Creazione di tavoli di negoziazione
Siti web interattivi, newgroups e altre nuove tecnologie	Cittadini che possiedono il necessario livello di conoscenza tecnologica e la possibilità di accedere alla rete	Diffusione di informazioni approfondite su singoli temi attraverso strumenti legati all'information technology e raccolta di osservazioni, commenti, opinioni
Open house	Membri della comunità locale	Modello strutturato per la diffusione di informazioni approfondite su singoli temi e raccolta di osservazioni, commenti, opinioni
<i>Fonte Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, i costi dell'esclusione di alcuni attori locali.</i>		

Il terzo livello della partecipazione con il metodo adottato dal Comune di Roma presenta l'approccio della consultazione che rispetto al livello dell'informazione permette un coinvolgimento ed uno scambio attivo con i cittadini che acquisiscono maggior coscienza delle loro possibilità di incidere nei processi di partecipazione.

Consultazione

Dopo l'informazione interattiva si richiede un ulteriore passo in avanti nella scala della partecipazione che consisterebbe nel predisporre un'interazione strutturata tra i diversi attori che sono disposti a partecipare attivamente. Dopo lo scambio di informazioni sui singoli temi si è costruito un quadro conoscitivo comune del problema che sarà oggetto di discussione tra gli attori coinvolti al processo di consultazione al fine di pervenire ad una soluzione comune, o perlomeno a soluzioni possibili.

La consultazione viene percepita come momento di discussione e confronto tra le diverse parti in causa. Al termine della consultazione l'Amministrazione promuoverà una delle soluzioni portati avanti dalla comunità. Il processo appena descritto non presenta più una impostazione passiva ma piuttosto mostra un carattere di concertazione, sebbene la decisione finale spetti pur sempre all'Amministrazione locale.

Si tratta chiaramente ancora di un approccio top-down e per tale motivo si avverte un certo senso di pessimismo e si finisce con il vedere il processo di consultazione come uno strumento in mano all'Amministrazione per manipolare le opinioni e acquietare le coscienze. In verità quasi tutti gli studiosi concordano sul fatto che tutti i metodi e gli approcci alla partecipazione sono soggetti a manipolazioni.

Come si legge nella pubblicazione redatta da Ecosfera per il Comune di Roma "non c'è approccio o metodo che non possa essere manipolato, ma maggiore è il grado effettivo di partecipazione a disposizione, minore è il rischio che tentativi di manipolazione abbiano effetto"¹²⁷.

I processi di consultazione di cui si è parlato si realizzano con due modalità:

- Raccolta aperta a opinioni/preferenze;
- Ascolto strutturato su alternative definite.

Entrambe le modalità hanno l'intento di guidare la comunità nella scelta tra soluzioni precostituite in fase di informazione interattiva così da arrivare ad un'unica soluzione, quella con il maggior consenso. Le regole che strutturano tali modalità, in parte ispirate a sistemi legali o politici, sono molto rigide e non lasciano spazio a fraintendimenti.

La modalità della raccolta aperta a opinioni o preferenze mira a coinvolgere la comunità depositaria di un background culturale e di una conoscenza dei luoghi tale da riconoscere la soluzione migliore ad un problema comune.

I metodi che solitamente si impiegano per rilevare le alternative migliori sono:

- Questionari, interviste, ricerche di mercato;
- Cataloghi di scelte;
- Metodi "sul campo" (osservatorio mobile, video box, ecc);
- Valutazione partecipata.

Figura 6 Raccolta aperta alle opinioni/preferenze

Esempi di metodi e tecniche	A chi si rivolge	Descrizione
Questionari, interviste, ricerche di mercato	Campioni individuati su base statistica Interlocutori privilegiati	Strumenti convenzionali di raccolta di osservazioni, commenti, opinioni
Cataloghi di scelte	Gruppi ristretti di residenti	Raccolta di preferenze della popolazione su temi di progettazione urbana o edilizia
Metodi "sul campo" (osservatorio mobile, video box, ecc)	Membri della comunità locale	Raccolta di osservazioni, commenti, opinioni attraverso postazioni locali e/o interattive
Valutazione partecipata	Campioni individuati su base statistica Interlocutori privilegiati	Costruzione di un profilo della comunità locale, delle aspirazioni e degli obiettivi di sviluppo attraverso il contributo della comunità stessa

Fonte Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, i costi dell'esclusione di alcuni attori locali.

Le soluzioni possibili con il metodo della raccolta aperta di opinioni o preferenze si costruiscono a partire dalla voce dei cittadini. I metodi adottati sono quelli appena citati. La scelta finale come già espresso in precedenza spetta all'Amministrazione locale, decisore ultimo dello sviluppo di un territorio.

¹²⁷ Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, i costi dell'esclusione di alcuni attori locali

L'ascolto strutturato su alternative definite, altra modalità presentata, raccoglie opinioni e scelte riguardo soluzioni precedentemente individuate. I cittadini sono chiamati a scegliere tra le stesse proposte e soluzioni che essi stessi hanno in precedenza vagliato.

I principali metodi adottati sono:

- Consultazione pubblica;
- Referendum;
- Raccolta firme;
- Citizen Juries;
- Consultazione on-line.

Figura 7 Ascolto strutturato su alternative definite

Esempi di metodi e tecniche	A chi si rivolge	Descrizione
Consultazione pubblica	Tutta la comunità	Assemblee pubbliche strutturate per valutare la distribuzione delle preferenze in merito alle alternative definite
Referendum	Tutta la comunità	Espressione di una preferenza sì/no sull'opportunità di procedere o non procedere con un'ipotesi di cambiamento
Raccolta firme	Tutta la comunità	Azione per iscrivere nell'agenda politica un problema specifico, per contrastare una decisione, per sostenere un'alternativa
Citizen Juries	Ristretto gruppo di rappresentanti dei diversi gruppi locali, scelti per il loro grado di rappresentatività della comunità locale	Il problema viene analizzato sentendo la "testimonianza" delle diverse parti coinvolte. La "giuria" presenta un rapporto di conclusione al termine del dibattito
Consultazione on-line	Cittadini che possiedono il necessario livello di conoscenza tecnologica e la possibilità di accedere facilmente alla rete	Le diverse alternative vengono illustrate attraverso l'utilizzo di pagine web tramite le quali è possibile poi esprimere la propria preferenza con un parere "elettronico"
<small>Fonte Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, i costi dell'esclusione di alcuni attori locali.</small>		

Le modalità presentate non sono esaustive. Vi sono tecniche che possono raggiungere livelli e gradi di partecipazione e coinvolgimento più o meno elevati. L'Amministrazione locale incaricata ad avviare un processo partecipativo sarà tenuta a valutare bene il problema e a presentarlo nel modo migliore. Dovrà essere in grado di scegliere la modalità maggiormente rispondente ai problemi del territorio per ottenere un risultato apprezzabile. Non è ammissibile rilevare atteggiamenti di sfiducia da parte della comunità adducendo a manipolazioni nei procedimenti.

Il penultimo livello della partecipazione del metodo adottato dal comune di Roma si compone del processo di collaborazione e coinvolgimento attivo degli abitanti nei processi decisionali. Con il livello della collaborazione e coinvolgimento attivo si ravvisa un vero tentativo da parte dell'Amministrazione di avviare sinceri processi partecipativi con la ferma intenzione di cedere il potere di delega ai cittadini.

Collaborazione e coinvolgimento attivo

Il gradino successivo della scala di partecipazione vede la comunità prendere coscienza nell'avere un controllo sulle proprie scelte ed un potere decisionale per quanto concerne le trasformazioni da attuare. Nasce il concetto di *empowerment* che si pone come la chiave di volta per un approccio più evoluto di progettazione e pianificazione partecipata. La matrice di tale approccio si può far risalire dalle esperienze maturate negli Stati Uniti d'America con il pianificatore visto come *advocacy planner* o dai concetti di "costruzione sociale" del piano e del progetto.

Uno degli obiettivi da perseguire e raggiungere è quello di costituire un partenariato in cui

tutti gli attori hanno risorse da mettere in gioco. Lo scambio equo delle risorse disponibili rafforza l'intesa e la fiducia nel portare a termine un progetto, anche se risulta difficile condividere uno stesso livello di conoscenze e di risorse.

Sono state studiate tecniche e metodi in grado di favorire una buona cooperazione tra i diversi portatori di interessi e costruire una visione comune.

La ricerca condotta da Ecosfera, per il Comune di Roma, per conto dell'Ufficio Speciale per la partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL), individua cinque famiglie di metodi con i rispettivi approcci:

- Creare visioni o strategie comuni (visioning);
- Progettare a scala urbana;
- Progettare a scala edilizia;
- Conoscere e valutare;
- Educare ed esplorare.

Il "visioning" permette la costruzione di un'immagine condivisa dello sviluppo futuro del territorio concertando gli obiettivi, le strategie e le azioni da intraprendere per conseguire tale scenario.

Figura 8 Approcci per creare visioni/strategie comuni

Esempi di metodi e tecniche	A chi si rivolge	Descrizione
Future Search	Rappresentanti dei diversi gruppi locali, scelti per il loro grado di rappresentatività della comunità locale	Processi fortemente strutturati in cui i partecipanti sono invitati a riflettere sul passato e sul presente della comunità, formulare visioni di sviluppo futuro e individuare gli strumenti per attuare la visione condivisa individuata
Community Visioning	Rappresentanti dei diversi gruppi locali, scelti per il loro grado di rappresentatività della comunità locale Tutta la comunità	Simile al Future Search ma molto più esteso temporalmente prevede anche fasi di confronto delle ipotesi di sviluppo individuate con tutta la comunità locale
<i>Fonte Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, i costi dell'esclusione di alcuni attori locali.</i>		

Il metodo della progettazione a scala urbana è il più diffuso. I casi più frequenti e avanzati di progettazione partecipata si realizzano nelle trasformazioni urbane che possono essere di un insieme di edifici o di un'intera area della città. Le trasformazioni modificano l'assetto del territorio migliorando le aree a verde, gli spazi pubblici, realizzando alloggi e prevedendo servizi per le categorie disagiate.

Figura 9 Approcci per la progettazione a scala urbana

Esempi di metodi e tecniche	A chi si rivolge	Descrizione
Action Planning Event	Rappresentanti dei diversi gruppi locali, scelti per il loro grado di rappresentatività della comunità locale, a volte esteso a tutta la comunità locale	Insieme di metodi strutturati che prevedono la definizione condivisa di obiettivi di sviluppo e di strategie per raggiungere tali obiettivi
Planning for Real	Tutta la comunità locale	Un modello tridimensionale dell'area di intervento posto al centro del processo partecipativo per individuare problemi, formulare ipotesi di intervento, definire priorità di azione
Strategic Chiose	I partecipanti al processo sono divisi in gruppi di attori distinti per collocazione (interna/esterna al processo) e ruolo (politico/tecnico)	Processo ciclico interattivo nel quale gli attori partecipano a una serie di sessioni di lavoro per decidere in condizioni di incertezza, urgenza, carenza di risorse e conflitti di interesse
Microplanning	Ristretto gruppo di rappresentanti dei diversi gruppi locali, scelti per loro grado di rappresentatività della comunità	Processo strutturato di confronto nel quale i partecipanti aiutati da esperti svolgono in sequenza attività di identificazione dei problemi, delle strategie e delle azioni da sviluppare
European Awareness Scenario Workshop	Rappresentanti dell'Amministrazione e di tutti i settori pubblici e privati della comunità	Processo di identificazione delle differenti combinazioni di tecnologia, politica pubblica e azioni promosse dai privati e dalla società per conseguire un modello di sviluppo locale sostenibile
<i>Fonte Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, i costi dell'esclusione di alcuni attori locali.</i>		

Nella progettazione a scala edilizia, altro metodo sopra citato, non sempre si inseriscono tecniche di partecipazione. I costruttori, pubblici o privati, incaricati di realizzare il nuovo complesso edilizio o di ristrutturare quello esistente non tengono conto dei futuri residenti. Così capita sovente che l'intervento finale non risponda ai reali bisogni dell'utenza. Ciò potrebbe comportare una seconda progettazione dell'edificio rispondente alle esigenze del cittadino.

Pertanto la soluzione migliore sarebbe quella di prevedere la partecipazione dei cittadini sin dalle prime fasi di progettazione così da garantire non solo una progettazione più vicina e corrispondente alle reali esigenze ma anche un senso di appartenenza e responsabilità dei cittadini coinvolti che migliora le relazioni con i luoghi. Infatti si è notato che la partecipazione dei cittadini nelle scelte progettuali stimola l'utenza ad acquisire un senso di appartenenza che si riflette in una maggior cura dei luoghi vissuti.

Figura 10 tecniche di partecipazione per la progettazione a scala edilizia

Esempi di metodi e tecniche	A chi si rivolge	Descrizione
Design Game	Utenti della trasformazione edilizia	I partecipanti sono divisi in gruppi di lavoro e distribuiscono i diversi elementi progettuali su planimetrie di progetto fino ad arrivare alla definizione di soluzioni spaziali condivise
Design Workshop	Utenti della trasformazione edilizia	Piccoli gruppi di professionisti e di abitanti lavorano insieme in modo creativo (attraverso individuazione di problemi, proposte progettuali, disegni), le idee più significative vengono poi riassunte e fissate in schemi di progetto
<i>Fonte Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, i costi dell'esclusione di alcuni attori locali.</i>		

Con l'ultimo livello della partecipazione secondo il metodo adottato dal Comune di Roma si prevede l'autoprogettazione che corrisponde al massimo controllo da parte dei cittadini nelle scelte di progettazione e sviluppo di un territorio. Tale approccio ribalta i modelli e gli approcci fin'ora attuati, si va da un modello top-down ad uno bottom-up. Nonostante le difficoltà di gestire un procedimento complesso come quello dell'autogestione o autoprogettazione per pervenire ad un nuovo paradigma della pianificazione teso alla partecipazione dei cittadini nei processi decisionali gli sforzi in tal senso devono essere massimi.

Autoprogettazione/Autogestione

L'ultimo gradino della scala della partecipazione è l'autoprogettazione e l'autogestione che rappresenta il livello più alto di coinvolgimento dei cittadini. In realtà la complessità dell'organismo urbano impedisce a volte che cittadini abbiano il pieno controllo delle dinamiche di sviluppo e trasformazione del territorio. Si possono presentare casi in cui sia necessario un apporto del pubblico o del privato nelle decisioni della comunità, lasciando loro solo alcuni interventi di progettazione urbana. Si può dire che si è passati da un approccio top-down a uno bottom-up perché l'intero processo è direttamente promosso dalla comunità e diretto alla comunità.

Di recente alcuni organismi internazionali (le ONG come la Banca Mondiale, ecc) hanno scelto di favorire l'autoprogettazione considerandola la via migliore per raggiungere una piena autonomia economica e una crescita sociale.

Esperienze di questo tipo dimostrano come le scelte degli abitanti e le conseguenti responsabilità assunte migliorino l'ambiente in cui vivono, il senso di collettività e di rispetto

reciproco. In verità esempi significativi ve ne sono pochi.

L'autoprogettazione comporta non tanto l'adozione di una pratica finalizzata al suo espletamento ma un radicale processo di cambiamento ideologico. Si tratta di modificare le modalità di gestire e produrre gli spazi non limitandosi alla sola realizzazione dell'opera.

Concludendo è possibile tracciare una tabella riepilogativa dei diversi gradini della scala della partecipazione proposta dal Comune di Roma (USPEL) e il conseguente livello di coinvolgimento dei cittadini con il corrispettivo grado di assunzione di potere.

Figura 11 Le variabili dei gradi della partecipazione

	Divulgazione informazioni	Ascolto	Confronto, definizione comune del problema	Ricerca comune della soluzione	Decisione comune	Aiuto all'assunzione di potere e responsabilità	Assunzione potere e responsabilità
Non partecipazione	✓						
Comunicazione	✓	✓					
Consultazione	✓	✓	✓	✓			
Collaborazione e coinvolgimento attivo	✓	✓	✓	✓	✓		
Autoproduzione e autogestione	✓					✓	✓
<small>Fonte Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, i costi dell'esclusione di alcuni attori locali.</small>							

Le pratiche per attivare processi partecipativi, nonostante i diversi sforzi dai diversi organismi internazionali e nazionali, stentano ad affermarsi. In tutta Italia si rilevano pochi casi realizzati nell'arco di decenni. La diffusione maggiore si attesta nel centro-nord d'Italia e in particolare in quelle realtà territoriali che dimostrano una certa vivacità delle Amministrazioni locali. Infatti solo dove si dimostra una certa eccellenza amministrativa, sociale, scientifica e culturale si avviano esperienze di partecipazione nei processi decisionali. La sfiducia della comunità e la riluttanza dell'Amministrazione a cedere spazi di potere non consentono di intraprendere nuovi percorsi. Se a tale scenario sommiamo gli esiti infelici di alcune esperienze, come nei casi in cui si è manifestata la sindrome di nimby (not in my back yard) e quindi la nascita dei comitati del "no", si comprende bene che la diffusione delle pratiche partecipative stenti ad affermarsi. Pertanto non potendo prevedere sempre e comunque processi partecipativi bisogna almeno comprendere in quali contesti è utile avviare metodi partecipativi e soprattutto bisogna stabilire chi includere o escludere dal processo. Ben sapendo e riconoscendo che non tutti gli attori e portatori di interessi possono partecipare e incidere con ugual peso in caso di coinvolgimento, in tal senso cercherò attraverso alcuni studi condotti da L. Bobbio di analizzare i processi di tipo inclusivi da quelli di esclusione.

5.2.3. Esclusione o inclusione: due metodi a confronto

Più volte all'interno del testo sono stati utilizzati termini quali esclusione ed inclusione, per indicare approcci partecipativi di tipo esclusivi o inclusivi. Nella terminologia urbanistica non si trova una definizione univoca dei termini; il loro significato varia a secondo dei contesti in cui vengono citati. Per una loro prima definizione mi rifaccio ai concetti che L. Bobbio¹²⁸

128 Fonte Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, i costi dell'esclusione di alcuni attori locali.

formula per identificarli e definirli. Il decisore politico (solitamente l'Amministrazione locale) avvia e gestisce i processi urbanistici (pubblici o privati) e può decidere come condurre l'iter procedurale. Spetta al decisore stabilire le relazioni economiche e sociali con i diversi attori e se considerare quest'ultimi all'interno o meno del processo. In questo modo il decisore definisce il grado di partecipazione degli altri attori che si manifesta con un atteggiamento di tipo *esclusivo* (decido, annuncio, difendo) quando non intenderà allargare il processo decisionale ad altri soggetti, mentre si parlerà di approccio di tipo *inclusivo* quando riterrà vantaggioso includere gli stakeholders e gli interessi deboli, i quali potranno incidere nei processi decisionali.

Molte volte risulta particolarmente difficile avviare un processo partecipativo inclusivo, in quanto gli interessi in gioco e i relativi portatori non sono sempre identificabili. Tale problema scoraggia il decisore che sceglie così di operare da solo. Vi sono casi in cui il decisore, in quanto expertise delle trasformazioni urbane, non riconosce agli altri soggetti le sue stesse competenze e per tale motivo non ritiene opportuno includerli in un processo decisionale. In altri casi può verificarsi che il decisore non intenda coinvolgere altri soggetti nel processo decisionale poiché convinto infatti della legittimità dell'intervento, non reputa utili ulteriori pareri dato che la sua scelta prevede unicamente effetti positivi. In realtà, a prescindere dalle ragioni che sottendono la scelta del decisore, ciò che appare chiaro in questi casi è la totale assenza di un punto di vista diverso da quello del decisore e una totale disattenzione ai bisogni di altri soggetti.

In realtà quello che interessa non è tanto il tipo di approccio esclusivo o inclusivo ma la positiva conclusione del processo. Lo studioso Luigi Bobbio ha sviluppato e schematizzato il confronto fra le due tipologie di atteggiamento; se ne riporta la tabella (*Figura 12*).

Approccio	Esclusivo	Inclusivo
Attori	- Minor numero possibile (detentori delle risorse chiave)	- Maggior numero possibile
Principi	- Efficienza - Qualità del progetto - Segretezza	- Pluralismo - Qualità dell'adesione - Pubblicità
Obiettivi	- Prevenire e impedire i conflitti	- Sollecitare e risolvere i conflitti
Vantaggi	- Minimizzazione costi transazione - Controllo sui tempi - Decisioni coerenti tecnicamente fondate	- Flessibilità - Esplorazione alternative - Soluzione più stabile - Pensa al problema piuttosto che alle soluzioni (Think about the problem, not about the solutions)
Svantaggi	- Rigidità delle soluzioni - Incapacità di reagire alle opposizioni - Rischio di porre ostacoli prolungati alla soluzione	- Difficoltà di controllo - Costi di transazione elevati - Introduzione di potere di veto - Conflitti non necessari

Figura 12 - Fonte Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, i costi dell'esclusione di alcuni attori locali.

L'approccio inclusivo si basa sullo scambio di informazioni per accrescere il livello di conoscenza dei diversi attori coinvolti al processo e si preoccupa di far emergere le possibili cause di conflitto. La trasparenza nella definizione dei problemi e nell'esposizione delle alternative possibili è fondamentale per la riuscita dell'intero processo partecipativo. Alcune accuse all'approccio inclusivo fanno riferimento ai tempi e ai costi. In verità si può far notare come l'esclusione degli attori in un processo di tipo esclusivo, o il ritardo di comunicazione di un intervento, possono causare il blocco dell'intero iter procedurale. Il fronte degli oppositori costituitosi può destabilizzare l'intero processo determinando un prolungamento dei tempi di realizzazione (se non addirittura il suo blocco) e un aumento dei costi. Prevedere sin dall'inizio l'inserimento di tutti i soggetti interessati all'intervento progettuale significa

discutere collettivamente degli obiettivi, fissare insieme le strategie e operare congiuntamente per le azioni da intraprendere. Un processo decisionale inclusivo per sua natura è aperto e risulta facilmente adattabile ai cambiamenti determinati dalla eterogeneità dei soggetti e dalle diverse risorse messe in campo.

Mentre un processo esclusivo risulta troppo rigido per adeguarsi ai cambiamenti. Il confronto tra i due metodi non vuole suggerire di adottare un metodo piuttosto che un altro poiché si è verificato come i successi e gli insuccessi si presentino sia con un approccio inclusivo che con uno esclusivo. Ciò che è rilevante non è il tipo di approccio di partecipazione ma sono il contesto territoriale e le dinamiche presenti che dovranno di volta in volta suggerire l'adozione del tipo più appropriato. Quindi prima di procedere alla scelta di un metodo bisogna possedere una profonda conoscenza del territorio oggetto di studio e delle sue dinamiche (economiche, sociali, ambientali, ecc). Luigi Bobbio (1996) afferma che: “La riuscita di un progetto dipende dal modo con cui questi elementi fondamentali – gli **attori** e le **risorse** – vengono messi assieme”¹²⁹.

¹²⁹ Fonte Comune di Roma – Ufficio Speciale per la Partecipazione dei cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) – *Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, i costi dell'esclusione di alcuni attori locali.*

5.3. Quali conflitti?

Si è più volte discusso di quale sia il metodo migliore, se inclusivo o esclusivo, non considerando che l'opposizione a procedere alla realizzazione di un'opera si manifesta sia per un approccio che per l'altro. Allora piuttosto che comprendere quale sia la soluzione migliore bisogna andare oltre la semplice negazione e leggere tra le righe del "no". Diventa fondamentale capire cosa si cela dietro a un rifiuto e quali sono le reali motivazioni che preoccupano e tendono a bloccare l'intero processo, però accade il più delle volte che al momento dell'avvio di un processo di trasformazione urbana si tenda a presentare alla comunità la soluzione finale, cioè il progetto definitivo, prospettandolo come l'unica soluzione. Non aver tenuto conto per tempo delle esigenze e dei bisogni della comunità può indurli a mobilitarsi contro la soluzione prospettata e poiché le parti si sono irrigidite non è poi facile ritrovare un punto di accordo. È probabile che lo scontro porti al blocco totale dell'intervento.

Per superare questo impasse i tecnici dovranno spostare il focus della discussione dalla presentazione delle soluzioni alla definizione delle problematiche coinvolgendo la comunità in una fase iniziale del progetto. Invitare i diversi soggetti a ragionare sul problema (es. smaltimento dei rifiuti, servizi sovrallocali, traffico) anziché obbligare loro a scegliere soluzioni predefinite diventa la priorità in un processo di tipo inclusivo. Luigi Bobbio sottolinea come sia importante "non aspettare che il pubblico si muova *contro* e dare al pubblico la possibilità di muoversi *per*"¹³⁰.

È molto probabile che un approccio di tipo inclusivo gestisca meglio il coinvolgimento della comunità e la selezione delle alternative migliori per un problema comune. Ma non sempre le cose si prospettano semplici. Il più delle volte la complessità territoriale e le dinamiche sociali generano conflitti difficilmente risolvibili. Consideriamo il problema di una grande opera infrastrutturale, come l'autostrada. Uno studio condotto da docenti e ricercatori del Politecnico di Milano¹³¹ rileva come le reti infrastrutturali presentino una specifica tipologia di conflitto. Per loro natura le reti sono costituite da segmenti e nodi. I segmenti sono i collegamenti, i cosiddetti "corridoi", mentre i nodi sono i centri di raccordo in cui convergono i diversi corridoi. Il conflitto si genera dai diversi interessi presenti tra i segmenti e nodi. Le aspettative presenti nei luoghi che accolgono le due tipologie (segmenti o nodi) di intervento sono diverse, infatti l'aspettativa di realizzazione di un nodo è vista come un'occasione di sviluppo e di crescita del territorio. I vantaggi superano di molto gli svantaggi. Mentre la realizzazione del corridoio incide negativamente sullo sviluppo futuro della comunità insediata in quanto è per sua natura l'attraversamento di un luogo. Lo studioso Luigi Bobbio afferma efficacemente che il corridoio "è una pura e semplice servitù imposta in nome di un interesse superiore (l'interesse dei nodi)"¹³².

Quando il conflitto non rientra subito in un quadro più ampio di interesse generale dello sviluppo di un territorio, la mobilitazione dei comitati di protesta e la sindrome di *nimby* acuiscono i problemi spingendo al blocco dell'intero progetto.

Come si può evitare di giungere alla paralisi?

L. Bobbio, nel suo contributo per lo studio della pedemontana lombarda del Politecnico di

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ G. Ferraresi - Reti, attori, territorio. Forme e politiche per progetti di infrastrutture, quaderni del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano.

¹³² G. Ferraresi - Reti, attori, territorio. Forme e politiche per progetti di infrastrutture, quaderni del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano.

Milano¹³³, presenta una tabella (Figura 13) con una chiave di lettura delle problematiche finora esposte contribuendo a chiarire e a definire meglio le dinamiche territoriali e i suoi conflitti.

Figura 13 Quattro metodi per affrontare i conflitti generati da una grande opera

	Metodo non deliberativo Scelta fondata su interessi	Metodo deliberativo Scelta fondata su argomenti che riguardano il bene comune
Metodo esclusivo Processo con accesso limitato e bassa trasparenza	1 Contrattazione e scambio politico Attori chiave: i politici	2 Pianificazione Attori chiave: gli esperti
Metodo inclusivo Processo esteso e alta trasparenza	3 Aggregazione degli interessi p.es. Referendum Attori chiave: gli elettori	4 Metodo dialogico Attori chiave: gli stakeholders
Fonte G. Ferraresi - Reti, attori, territorio. Forme e politiche per progetti di infrastrutture, quaderni del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano.		

Le quattro caselle riportate si hanno dalla combinazione di due dimensioni. La prima dimensione che è possibile leggere in verticale individua il tipo di approccio che si ha intenzione di attuare. I tipi di approccio sono il coinvolgimento di una ristretta cerchia di soggetti (metodo esclusivo) o l'apertura ai processi decisionali di una pluralità di attori (metodo inclusivo). L'altra dimensione fa riferimento alla capacità degli attori di addurre le proprie tesi e di confrontarle con quelle di altri interlocutori. Tale processo dialettico possiamo chiamarlo "deliberativo".

Nella tabella in orizzontale è possibile leggere due atti deliberativi. Nel primo caso gli attori non sono disposti a ridiscutere le posizioni espresse e tendono a perseguire i propri interessi (metodo non deliberativo). Mentre l'altro caso si avvia dal confronto fra le diverse tesi presenti e ricerca una soluzione comune (metodo deliberativo).

Bobbio continua la sua esposizione spiegando come le Amministrazioni locali prediligono i metodi riportati in tabella nei riquadri 1 e 2 in quanto non acconsentono ad esporre le loro delibere in pubblico e non intendono modificare i loro programmi. Ed inoltre vedono il coinvolgimento di altri attori come una minaccia alla stabilità del loro progetto, scegliendo di decidere autonomamente.

I tecnici, ovviamente, si posizionano nella casella 2, mentre i politici nella casella 1. I tecnici forti delle loro competenze non tollerano ingerenze nel processo decisionale, ma sono disposti ad ascoltare istanze e bisogni della comunità adottando un procedimento deliberativo. Cercano di affrontare i conflitti dando voce alle istanze della comunità e utilizzando la loro casetta degli attrezzi per giungere ad una soluzione accettabile da tutti. Questo metodo è valido nel momento in cui il pianificatore è perfettamente neutrale e rispetti gli interessi di tutti. Quando però la fiducia dell'operato del tecnico viene meno i conflitti e le proteste si diffondono causando il blocco del processo. Per tali motivi spesso i politici (casella 1) parallelamente avviano trattative e scambi per risolvere i conflitti emersi. Le scelte non sono rese pubbliche, ma vengono volutamente occultate per negoziare i vari interessi. Si tende a risolvere i conflitti offrendo forme di compensazione. Se il legame che vincola il leader politico con la sua *constituencies* è saldo, le scelte fatte ricadono su tutta la comunità, ma se il vincolo è debole le scelte concordate si ritorcono contro delegittimando l'intero processo.

¹³³ Ibidem.

Per superare queste impostazioni l'autore suggerisce di adoperare il metodo inclusivo, cercando di coinvolgere nel processo decisionale i diversi attori portatori di interessi (caselle 3 e 4). La tecnica di partecipazione utilizzata nella casella 3, il referendum, serve a rilevare gli interessi e i bisogni dei diversi attori, ma tale tecnica aiuta solo nell'ascolto passivo delle istanze della comunità. Infatti, nonostante vi sia un'apertura ad altri soggetti, non è prevista una fase successiva in cui si proverà a ridiscutere gli esiti delle scelte. Saranno prese soluzioni valutando esclusivamente i risultati ottenuti nell'interesse comune.

La casella 4, l'ultima in esame, presenta il caso in cui si ha un forte coinvolgimento dei diversi attori (stakeholders) e si procede con atti deliberativi per ricercare soluzioni e alternative volte al bene comune. Tale metodo non si limita, come nel caso precedente, all'ascolto passivo. L'Amministrazione locale strutturerà il processo, con tecniche avanzate di partecipazione, coinvolgendo la comunità affinché dal dialogo e dalla contrapposizione degli interessi in conflitto si giunga insieme a condividere obiettivi, strategie e azioni per conseguire un futuro condiviso di sviluppo del territorio. L'autore definisce i diversi approcci e auspica che nei casi più complessi si adotti il metodo dialogico (casella 4).

Lo schema illustrato serve a valutare attentamente le scelte e a considerare anzitempo i risultati e gli esiti a cui si mira. L'opposizione di un comitato o di un gruppo di soggetti volti a manifestare il proprio dissenso condiziona la struttura dell'intero processo. In conclusione l'agenda e i programmi delle Amministrazioni locali dovrebbero guardare con fiducia ai metodi decisionali inclusivi mentre i tecnici dovrebbero arricchire la cassetta degli attrezzi con le tecniche di partecipazione. Solo così sarà possibile uno sviluppo condiviso e sostenibile del territorio.

5.4. Metodi e tecniche della pianificazione partecipativa

M. Carta (2003)¹³⁴, nel suo saggio, evidenzia le profonde trasformazioni alla fine del XX secolo: "In tutta l'Europa assistiamo ad una radicale trasformazione nella struttura sociale delle città, cambiano gli stili di vita e la domanda abitativa in funzione delle differenze culturali, economiche, tecnologiche, etc. Ai problemi che la pianificazione ha sempre affrontato si aggiunge una maggiore sensibilità nei confronti della sostenibilità socio-culturale, una maggiore capacità di registrare la tendenza alla diversità ed al pluralismo ed una maggiore attenzione ai bisogni di un più vario insieme di gruppi in seno alla popolazione". Tali scenari avrebbero dovuto guidare le scelte delle politiche di piano verso futuri più rispondenti alle nuove istanze e problematiche emerse. Tale prospettiva spinge in campo internazionale il soggetto Unione Europea a guidarci nell'assunzione di "azioni" da intraprendere secondo nuovi criteri e principi: coesione economica e sociale, sviluppo sostenibile e competitività equilibrata. Si potrebbe affermare che in Italia i principi enunciati dall'Unione Europea sono recepiti con scarsa attenzione e non sempre si integrano con i processi di piano adottati. Donatella Venti e Brunella Rallo (2002)¹³⁵ chiariscono come: "a fronte dello sviluppo dei principi di sussidiarietà e di equità territoriale nonché di una cultura sempre più operativa della pianificazione partecipata in seno all'UE, l'atteggiamento culturale e la prassi del governo italiano, nei suoi diversi livelli territoriali, si arrocca su una adesione prevalentemente formale che: sul piano politico tende a trascurare e sottovalutare il ruolo della partecipazione delle collettività locali in un sistema decentrato di governo, sul piano istituzionale tende a riproporre, anche nelle forme di cooperazione e partenariato, rapporti piramidali, sul piano operativo tollera che categorie produttive, gruppi sociali e interessi diffusi intervengano nei processi di pianificazione." Il processo di partecipazione democratica è visto con diffidenza, da un lato si ritiene che possa determinare un rallentamento nelle pratiche di piano, dall'altro si ravvisa una perdita del potere decisionale. La scarsa cultura dei modelli e dei principi ispiratori delle pratiche democratiche mediante il coinvolgimento e la mobilitazione sociale depone a favore di chi controlla e gestisce le risorse territoriali, perpetrando modelli iniqui di re-distribuzione e di accesso.

Alla fine degli anni '90, in ambito Europeo, si registrano due innovazioni: i principi decisionali "democratici" (rif. Agenda21 locale, documenti Unesco, Consiglio Europeo, etc.), e il rapporto tra comunicazione e pubblica amministrazione. Tali proposte in Italia vengono declinate con una "riforma" del Pubblico (a partire dai DI "Bassanini" e dagli atti legislativi quali le Leggi sulla trasparenza – L.241/90 e successive, dalle iniziative della Presidenza del Consiglio, Dipartimento della Funzione Pubblica, dall'Istituzione degli URP – Uffici Relazioni con il Pubblico).

Un altro ambito di sviluppo declinato dalle proposte dell'UE è rivolto ad una maggior attenzione ai processi e alle dinamiche locali. Lo sviluppo locale dal momento che è legato al territorio ed alla comunità insediata permette di contrastare le logiche globali. Donatella Venti e Brunella Rallo (2002) mostrano come: "I diffusi riferimenti, sia legislativi che nella prassi pianificatoria, alla co-pianificazione nascono proprio dall'esigenza di rispetto delle comunità locali e dei valori da esse rappresentati (i nuovi strumenti di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006 declinano gli indirizzi comunitari)...Comunità locali e cittadini,

¹³⁴ Carta M. (2003), *Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto*, Palermo, Palumbo

¹³⁵ Venti D. e Rallo B. (2002), *Cultura e prassi della partecipazione, nella pianificazione delle città e del territorio*, in *Urbanistica Dossier n°45*, Roma, INU Edizioni

quindi, sono assunti come soggetti attivi e la loro partecipazione diventa un elemento centrale non più solo e non più tanto per la legittimazione dell'equità delle scelte quanto per il contributo alla costruzione degli scenari che orienteranno le scelte: la partecipazione delle collettività locali contribuisce alla conoscenza dello stato dei luoghi, delle tendenze spontanee in atto, degli assetti desiderati o desiderabili".

I processi di partecipazione democratica nonostante si siano evoluti attraverso pratiche, teorie e atti legislativi faticano a consolidarsi all'interno dei processi di piano. In Italia il quadro nazionale presenta pochi esempi di eccellenza, molti dei quali riconducibili alla preparazione e sensibilità di tecnici e/o amministratori. Si registra a partire dagli anni '90 con la legge 142/90, la L. 241/90, con i decreti Bassanini, le proposte di riforma della legge urbanistica nazionale, le leggi regionali di ultima generazione in materia di governo del territorio e con l'istituzione di nuovi strumenti di programmazione economica dal basso ed i programmi urbani complessi una certa innovazione sia nel quadro teorico di riferimento che nelle pratiche partecipative. Tali impostazioni superano i modelli di partecipazione attraverso le opposizioni e le osservazioni al piano secondo la legge nazionale del 1942 e migliorano la partecipazione democratica dei cittadini nei processi decisionali. La strada per un processo di partecipazione democratica è stata imboccata, la pluralità dei soggetti e le dinamiche in atto sono molteplici; prevedere un quadro teorico e pratico che si consolidi nel tempo mediante una programmazione economica delle risorse territoriali ed un piano processuale può garantire il controllo delle istanze e una più equa redistribuzione delle risorse.

L. Bobbio¹³⁶ scrive: "Il principale banco di prova di queste esperienze sono state le politiche urbanistiche di rigenerazione urbana [...] attraverso progetti di riqualificazione, rigenerazione e trasformazione di aree urbanizzate e soprattutto già abitate da comunità di cittadini residenti che non hanno mancato di fare sentire la loro voce." Infatti un primo passo fu quello di coinvolgere i residenti con pratiche di ascolto e di negoziazione, ma il fine ultimo è quello di favorire l'*empowerment* dei cittadini stessi, ossia di accrescere i loro poteri e la loro capacità di incidere nei processi decisionali.

Quali sono le motivazioni che spingono gli amministratori locali ad avviare processi di tipo inclusivo?

Si possono ravvisare almeno tre motivazioni: la prima indica la ricerca di *risorse legali*, solitamente detenute da altri soggetti istituzionali; per esempio le conferenze dei servizi che si concludono con un accordo di programma tendono a mettere d'accordo i diversi soggetti; un'altra può essere generata dal procurarsi le *risorse finanziarie*, si cercano partner (solitamente privati) in grado di finanziare i progetti; le politiche concertate per lo sviluppo locale sono un ottimo esempio (PIT, Patti Territoriali, contratti d'area); infine possono ricercarsi le *risorse informative*, cioè la carenza di informazione obbliga l'amministrazione ad avviare procedure in grado di acquisire il background necessario.

Quando conviene adottare tali approcci? Al fine di non incorrere nella nota sindrome di Nimby ("Not In My Back Yard", non nel mio giardino) gli amministratori locali sono tenuti a procedere con la massima trasparenza e sin dall'inizio; affinché la comunità locale non si mobiliti contro il progetto che viene percepito come una minaccia per i propri interessi. Piuttosto che presentare una soluzione specifica che dovrà essere accettata o meno dalla

¹³⁶ Bobbio L. (2002), I governi locali nelle democrazie contemporanee, Editori Laterza

comunità, sarà meglio esporre il problema e cercare una via comune per la sua soluzione. Come L. Bobbio¹³⁷ precisa "non aspettare che il pubblico si muova *contro* e dare al pubblico la possibilità di muoversi *per*."

Molte amministrazioni temono di non essere in grado di gestire le dinamiche e di non saper controllare tutti i soggetti coinvolti, i cosiddetti *stakeholder*, portatori dei punti di vista rilevanti sulla questione da affrontare. La questione non è se includere tutti i soggetti o no, l'importante è di *saper cogliere le opinioni e gli interessi rilevanti*; chi sarà escluso si sentirà motivato a contestare e a delegittimare l'intero processo. Pertanto i tecnici sono soliti suggerire agli amministratori locali di predisporre e di costituire una mappa degli attori, al fine di governare meglio ed efficacemente il processo.

Le tecniche a disposizione per raggiungere un buon coinvolgimento degli stakeholder sono diverse, alcune sono di tipo istituzionale come le conferenze e le assemblee volte ad avviare processi di discussione o di concertazione come previsto da recenti testi legislativi; altri metodi fanno riferimento a tecniche di inchiesta-ascolto, prevalentemente adottate in casi dove si cerca di rappresentare gli interessi dei soggetti più deboli, come anziani, bambini o disabili che sono difficilmente raggiungibili tramite i canali istituzionali. Altra tecnica non particolarmente diffusa in Italia è quella di sorteggiare un campione rappresentativo tra l'universo dei cittadini potenzialmente interessati. Infine non deve mai mancare la diffusione tramite gli organi preposti alla comunicazione.

Dopo aver coinvolto i diversi attori, l'amministrazione dovrà procedere a creare le giuste condizioni per discutere dei problemi, al fine di ri-orientare gli interessi dei singoli verso scelte per il bene comune. Esistono da anni tecniche volte a controllare questo processo e a mitigarne i conflitti. L. Bobbio presenta nel testo "A più voci, Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi" le diverse tecniche divise in tre famiglie: tecniche per l'ascolto, le tecniche per l'interazione costruttiva e le tecniche per la risoluzione dei conflitti. La prima famiglia aiuta a capire come vengono percepiti i problemi dagli stakeholder e dai comuni cittadini. La seconda aiuta i partecipanti a produrre conclusioni interessanti, ed infine la terza aiuta ad affrontare questioni controverse. Inoltre vi sono delle regole di base da seguire per gestire efficacemente l'intero processo, come la buona comunicazione, i tempi degli interventi che devono essere ben strutturati e gli spazi previsti che vanno curati. Il quadro a completamento delle tecniche di partecipazione destinato a chiarire alcuni punti non trattati è presente in appendice.

¹³⁷ Bobbio L. (a cura di) (2004), A più voci, Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi, Edizioni Scientifiche Italiane.

6. Quadro legislativo di piani e programmi

La strutturazione di un quadro normativo permette di leggere secondo una scansione temporale i principali atti legislativi che hanno inciso sulle scelte di trasformazione territoriale. La descrizione dei principali avvenimenti urbanistici della città di Palermo sarà accompagnata pertanto da un quadro legislativo che definisca tempi, modalità e spazi di ogni singolo intervento progettuale. Tale scelta sarà utile per comprendere come e quando si inseriscono i diversi programmi complessi (PIT, Patti Territoriali, PRUSST, Programma *Urban* ed altri), come si sono integrati con le procedure dei piani ordinari e quali esiti siano stati raggiunti. Pertanto si presenta un glossario legislativo con una breve descrizione dei principali riferimenti normativi nazionali e della regione siciliana¹³⁸ ed infine l'applicazione dei programmi complessi.

6.1 Principali riferimenti normativi Nazionali e Regionali

In ambito nazionale si dovrà necessariamente fare riferimento alla Legge Fondamentale dell'Urbanistica e alle successive integrazioni e modifiche.

L.n.1150/1942 Legge urbanistica nazionale.

Nonostante "l'anzianità", la legge fondamentale per la disciplina urbanistica resta la Legge nazionale del 17 Agosto del 1942 n°1150. Anche se vi sono state integrazioni e modifiche, l'impalcatura di base è rimasta inalterata. La struttura fortemente gerarchica dei soggetti istituzionali e delle strumentazioni ha nei fatti presentato un modello definito top-down, un modello a cascata secondo il quale si passa da un livello più alto, quello statale, fino al livello amministrativo più basso, ossia i comuni. Quindi la strumentazione va dai piani di inquadramento territoriale fino ai piani regolatori e i relativi piani attuativi.

L.n. 765/1967 La legge "ponte" per la riforma urbanistica.

Tale legge va ad integrare e a modificare la LU del '42 e cerca di riordinare il processo di piano e dell'attività urbanistica. Infatti la legge limita le possibilità di edificazione nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici ed incentiva i comuni alla formazione dei piani. Con tale legge si introducono i piani di lottizzazione convenzionata, un utile strumento per regolare gli oneri sulle urbanizzazioni. Inoltre di fondamentale importanza è l'introduzione dei cosiddetti standard urbanistici. Il Decreto Ministeriale n°1444 del 1968 fisserà le quantità minime di spazio che ogni piano deve riservare all'uso pubblico; verrà stabilito che ad ogni cittadino spettano un minimo di 18mq. (ripartiti tra verde attrezzato, istruzione, attrezzature d'interesse comune e parcheggi).

Per quel che concerne le disposizioni legislative in materia di edilizia economica e popolare si citano brevemente alcune delle più importanti leggi promulgate in Italia che recependo le tensioni politiche e sociali in atto nel Paese hanno prodotto testi legislativi che condizionano lo sviluppo urbanistico delle città.

¹³⁸ Per una consultazione ragionata e storicizzata sui principali riferimenti normativi nazionali e della regione siciliana si rimanda alla lettura del testo del Prof. N.G. Leone, *Elementi della città e dell'urbanistica*, ed. Palumbo; si veda anche il testo di E. Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, edizioni Laterza.

L.n. 43/1949 La Legge "Fanfani".

Il Parlamento approvò il "Progetto di legge per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori". Il piano gestito dall'Ente INA-Casa prevedeva un intervento abitativo per categorie sociali svantaggiate e a basso reddito ed uno di tipo lavorativo per riassorbire la quota dei disoccupati. Tra le realizzazioni si ricordano quelle attuate nel palermitano con i quartieri Borgo Nuovo progettato da Epifanio e Borgo Ulivia progettato da Samonà, Caracciolo e Bonafede.

L.n. 167/1962 Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare.

Nonostante la Legge del 1949 abbia prodotto un notevole incremento del numero delle abitazioni, negli anni sessanta la richiesta di alloggi non si placa. Così il Governo promulgò una legge che obbligò i Comuni ad indicare le aree da destinare ad alloggi per edilizia sociale all'interno dei piani regolatori. Con tale intendimento si introducono i cosiddetti Peep (piani per l'edilizia economica popolare).

A Bologna nei primi anni '70 si realizza qualcosa che dà il via a un nuovo corso di eventi: l'amministrazione, insieme a un gruppo di progettisti di dichiarata fama, come P.L. Cervellati, coglie l'occasione dei finanziamenti per la suddetta legge e indirizzano le risorse per dar vita al cosiddetto peep-centro storico che prevede il recupero edilizio esistente del centro storico ponendo fine al massacro del territorio perpetrato con nuove realizzazioni non sempre necessarie.

L.n. 865/1971 Legge della casa.

Tale legge recepisce, modifica ed integra le leggi precedenti in materia di edilizia economica popolare e si avvantaggia dell'esperienza ormai decennale acquisita in tale settore. Rivede le modalità di esproprio e consolida le scelte di recupero edilizio anche nei centri storici.

L.n. 457/1978 Norme per l'edilizia residenziale.

La diffusa attenzione alla tematica dei centri storici manifestata in quegli anni stimolerà la predisposizione di particolari categorie di intervento sul patrimonio edilizio esistente, come interventi di manutenzione ordinaria e di manutenzione straordinaria, interventi di restauro e di risanamento conservativo, interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica.

Una delle leggi fondamentali per la salvaguardia del territorio che muta l'approccio all'interpretazione del territorio è sicuramente la L.n. 431 del 1985. Infatti rispetto alla L.n. 1497 del 1939 non è solo presente il concetto di vincolo e quindi di conservazione degli aspetti estetici, ma vi è presente l'importante concetto della promozione del bene e delle sue peculiarità paesaggistiche. L'innovazione disciplinare porterà nel 2004 alla formazione del testo unico D.L. 42/2004 dal titolo "codice dei beni culturali e del paesaggio".

L.n. 431/1985 Legge Galasso.

Tale legge segna una svolta fondamentale per l'evoluzione normativa sulla tutela del paesaggio. La legge supera le disposizioni normative del 1939 e impone alle Regioni

l'obbligo di vincolare le parti di territorio che ricadono nell'elenco dei territori di particolare pregio ambientale secondo le disposizioni di salvaguardia della legge. Inoltre viene dato mandato alle Regioni per la redazione dei piani paesaggistici o di piani urbanistico-territoriali con valenze paesaggistiche.

Nonostante la Costituzione del 1948 avesse previsto la presenza delle Regioni, tuttavia queste sono state istituite concretamente solo nel 1970. Infatti il processo che porta a rivedere ruoli e funzioni e quindi le regole che riguardano la suddivisione di competenze tra il centro e la periferia è a tutt'oggi in atto. Se le future vicende del nostro Paese dovessero concretizzare il programma di riforme tra cui il federalismo, sarà necessario riorganizzare alla base le regole. Il processo di riforme è iniziato da circa un trentennio e che con la riforma del titolo V della Costituzione si è voluto indicare in maniera decisa la direzione da intraprendere malgrado permangano molti dubbi sul futuro scenario federale del nostro Stato. Seguono alcuni esempi di leggi che hanno riformato il sistema di distribuzione dei poteri.

DPR 616/77 Trasferimento delle funzioni amministrative in materia urbanistica alle Regioni a statuto ordinario.

Tale Decreto Presidenziale va ad integrare le disposizioni del Titolo V della Costituzione all'art.117 sul trasferimento di alcune competenze dallo Stato alle Regioni. In Particolare all'art.3 del DPR si specificano i settori del trasferimento e delle deleghe: ordinamento e organizzazione amministrativa; servizi sociali; sviluppo economico; assetto ed utilizzazione del territorio.

L.n. 142/1990 Ordinamento delle autonomie locali.

La legge detta i principi dell'ordinamento dei Comuni e delle Province e ne determina le funzioni. Si rileva la costituzione di Istituti di partecipazione che prevedono forme e azioni di partecipazione popolare per la tutela di interessi collettivi. Un altro punto importante della legge è dato dagli *accordi di programma* che regolano e disciplinano la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che necessitano dell'azione integrata e coordinata di Comuni, di Province e Regioni e di altri soggetti pubblici per la loro completa realizzazione.

L.n.241/1990 Norme sul procedimento amministrativo.

Tale legge interviene per definire e regolamentare le procedure in materia amministrativa e i relativi diritti di accesso ai documenti. L'articolo che sancisce un passo importante per le procedure di pianificazione è l'art.14 con l'istituzione della *conferenza di servizi*. Tale norma garantisce un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo che ravvisano la necessità di un nullaosta, un'autorizzazione o un assenso. La conferenza di servizi viene convocata anche se il progetto o il programma da realizzare è promosso da un privato.

L.n. 59/1997, L.n.127/1997 e DI.112/1998 Leggi Bassanini, bis e ter.

La legge ridefinisce i rapporti e le competenze tra Stato e Regioni. Si applica un federalismo

amministrativo che in nome del principio di sussidiarietà modificherà gli assetti e le competenze tra Stato e Regioni. Le competenze in materia urbanistica vengono trasferite alle Regioni.

L.Cost.3/2001 Riforma del Titolo V della Costituzione.

La riforma del titolo V vede la modifica del sistema delle Autonomie Locali e dei rapporti con lo Stato. Sono da mettere in evidenza: la nuova struttura istituzionale, la ripartizione della potestà legislativa e amministrativa, lo schema di finanziamento e i rapporti finanziari tra enti, la possibilità di forme di autonomia differenziata per le Regioni a Statuto Ordinario, l'abrogazione dei controlli preventivi sugli atti delle Regioni.

La nuova redazione del Titolo V (art. 117 e segg.) sancisce la "concorrenzialità" Stato - Regioni nella definizione del governo del territorio.

Si riportano sinteticamente i principali contributi legislativi in materia urbanistica della Regione siciliana.

L.r.71/1978 Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione Siciliana in materia urbanistica.

Tale atto legislativo dispone una regolamentazione organica in materia di controllo delle attività urbanistiche nel territorio della Sicilia. La legge ripropone come nella legge nazionale il sistema degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e prevede le seguenti finalità: potenziamento del ruolo delle comunità locali nella gestione del territorio, incremento della conoscenza del territorio in tutti i suoi aspetti fisici, storici, sociali ed economici, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale e dell'ambiente, un utilizzo coscienzioso dell'uso del suolo.

L.r.9/1986, L.r.48/1991, Istituzione della provincia regionale.

Le province regionali, secondo il disposto normativo, sono dotate della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Esse sono espressione delle comunità operanti in territori di dimensioni sovracomunali, storicamente integrate, che consentano l'organizzazione delle strutture e dei servizi connessi allo sviluppo delle relative aree, nonché l'elaborazione e l'attuazione di una comune programmazione economica e sociale. Inoltre concorrono alla determinazione degli obiettivi e delle scelte dei piani e dei programmi socio-economici ed alla formazione del piano urbanistico regionale. La provincia regionale adotta un piano relativo: alla rete delle principali vie di comunicazione stradali e ferroviarie; alla localizzazione delle opere ed impianti di interesse sovracomunale.

L.r.15/1991 Modifiche ed integrazioni alla L.r.71/1978 in materia urbanistica e proroga di vincoli in materia di parchi e riserve.

La legge apporta alcune modifiche ed integrazioni alla legge regionale 71/1978 e concede alcune proroghe ai Comuni inadempienti sulla formazione dei piani regolatori e dei relativi programmi pluriennali obbligandoli a completare l'iter entro i prossimi dodici mesi. Inoltre individua su planimetrie e catastali le aree in cui si vieta, fino all'approvazione dei piani

paesistici, ogni modificazione dell'assetto del territorio.

Circolare n.1/2002 D.R.U. Processi di co-pianificazione nel quadro della formazione del piano urbanistico regionale.

Le circolari 2/93 e successive hanno dettato istruzioni alle Province regionali in merito alla redazione dei piani provinciali di rispettiva competenza, mentre l'attuale circolare vuole integrare ed apportare modifiche dei mutamenti del quadro istituzionale per effetto di leggi nazionali di rilevanza costituzionale. Pertanto si introduce l'importanza dello strumento della concertazione e del principio di sussidiarietà; dei nuovi compiti vengono attribuiti alle Province in materia ambientale e di protezione civile.

Il quadro normativo succitato non è comprensibilmente esaustivo né tanto meno definitivo. Proprio riguardo al carattere di definitività si può convenire su una considerazione: le dinamiche economiche, politiche e sociali sono soggette a continue mutazioni e ciò non è sempre pianificabile da parte dei legislatori.

Pertanto la differenza di "velocità" tra la società fortemente dinamica e gli aspetti normativi e regolativi determina l'introduzione di nuove forme di controllo delle dinamiche socio-economiche in grado di rispondere alle nuove domande e necessità territoriali.

Oramai è evidente che le regole del piano così come sono state trasmesse non sono più funzionali allo sviluppo ed al controllo di un territorio. Un territorio che è stato normato e vincolato secondo i principi della legge fondamentale dell'Urbanistica attraverso lo strumento per eccellenza, ossia il Piano Regolatore.

Oggi in varie Regioni il Piano Regolatore, così come era nella sua impostazione di base, non è più utilizzato. Infatti non è un caso che le recenti leggi regionali molto spesso titolano la nuova proposta legislativa come *governo del territorio* e non più *legge urbanistica*. Il cambio di terminologia non è formale ma sostanziale poiché evidenzia la distanza tra la vecchia impostazione di regolamentazione dello sviluppo di un territorio e le nuove politiche in atto. La ricerca di nuove regole e nuovi approcci ha determinato la formazione di nuovi modelli maggiormente corrispondenti al controllo e allo sviluppo del territorio. Quasi tutte le recenti normative regionali aggiornano i precedenti processi di piano e prevedono nuove procedure. Avviene la sostituzione del vecchio piano regolatore con due piani distinti: il piano strutturale ed il piano operativo. La differenza sostanziale sta, com'è noto, nello sdoppiamento del piano in due componenti, una componente *strutturale* non conformativa dei diritti proprietari e quindi solo configurativa del territorio e programmatica (tranne che per quanto riguarda i vincoli ricognitivi), con validità a tempo indeterminato e una componente *operativa*, conformativa della proprietà e prescrittiva, ma di durata temporale limitata. Non si tratta di due parti di uno stesso piano, la cui somma produce il vecchio PRG, ma di due piani distinti e complementari: il primo, il *Piano Strutturale* che, interpretando il territorio, definisce gli obiettivi e le scelte strutturanti per il futuro assetto della città e del territorio; il secondo, il *Piano Operativo*, relativo alle trasformazioni urbanistiche da avviare nel periodo di validità. Tale scelta politica è stata confermata, come sopra già brevemente descritto, dalla Riforma del titolo V della Costituzione che oltre a disporre la possibilità da parte delle Regioni di legiferare in materia urbanistica ha sancito l'evoluzione della materia *urbanistica* nel *governo del territorio*.

6.2 Principali riferimenti normativi sui Programmi Complessi

È difficile individuare una sola causa che ha determinato tali cambiamenti, ma è possibile tracciare alcuni elementi che sicuramente hanno contribuito a modificare l'approccio alla Pianificazione. La scelta di modificare il titolo della materia da *urbanistica* a *governo del territorio* nasce da molto lontano. Sin dai primi anni '80 ci si è resi conto che il piano regolatore oltre a presentare, per motivi burocratici e politici, tempi e fasi lunghe per la sua definitiva approvazione non riusciva a rispondere sempre efficacemente alle istanze di un territorio che rappresentava soggetti sociali molto diversi fra loro. Inoltre la programmazione economica non seguiva i tempi e le necessità del piano causando a volte una impossibilità per la realizzazione degli interventi previsti. Ad aggravare tale scenario vi fu una crisi economica che investì i principali Stati occidentali; in seguito a questa e a scelte politiche interne, non del tutto condivisibili, alla fine degli anni '80 il Paese si presentava con un forte disavanzo pubblico. Con tale situazione non era più possibile pensare di sovvenzionare le politiche locali con i relativi interventi e programmi e l'esigua disponibilità delle casse comunali non permetteva di avviare processi di piano dispendiosi e molto spesso inefficaci. Pertanto la ricerca di risorse economiche esterne all'amministrazione locale divenne un'esigenza e una prassi. Così le grandi aree industriali dismesse all'interno delle città e i forti interessi economici divennero occasione di incontro tra Pubblico e Privato. Per saldare definitivamente il connubio tra le esigenze del settore pubblico con gli interessi dei privati si resero necessari l'utilizzo di programmi e progetti che in tempi e modi ragionevoli avrebbero riordinato il territorio secondo nuove istanze e politiche. La stagione delle prime sperimentazioni di nuovi programmi e progetti, i cosiddetti "*programmi complessi*" volti ad integrare politiche pubbliche con risorse private nascono nel corso degli anni '80 nell'ambito delle politiche per la casa. Le prime sperimentazioni di un nuovo corso furono avviate dal Governo e dalle Regioni all'interno delle linee di programmazione nazionale e regionale del CER (il comitato per l'Edilizia Residenziale). Le politiche sull'edilizia residenziale pubblica, o ERP, si basavano sulla legge 457/1978 con i fondi della legge 60/1963 che andavano prevedendo la realizzazione delle espansioni secondo la legge 167/1962 divenuta obbligatoria con la legge 865/1971 che disciplina i "programmi complessi" e che sancisce una nuova stagione per le politiche urbane è la legge 179/1992 (Ferrarini, Botta). Tale legge non è altro che la maturazione di un percorso iniziato sin dalla seconda metà degli anni '80. Leggi come la 64/1986 che introduce i Contratti di Programma tra Amministrazione Centrale dello Stato e società private per avviare grandi progetti di sviluppo industriale o come la già citata legge 142/1990 che introduce gli Accordi di Programma hanno dato avvio ad un processo di revisione dei rapporti tra i vari organi di governo e il loro controllo sul territorio. Nel contempo in ambito Europeo nuovi indirizzi e politiche come il *principio di sussidiarietà* verticale ed orizzontale riformulano e guidano il regolamento dello sviluppo di un territorio; così nuove procedure ed atti entrano a far parte del regesto normativo delle principali normative del governo italiano. Tale evoluzione politica e legislativa non solo tende a consolidare il processo di revisione degli strumenti urbanistici in atto, ma dà una vera spallata al sistema di pianificazione cosiddetto "ordinario" a favore di un processo di piano che si basa su politiche e programmi. In estrema sintesi i nuovi indirizzi ricercano sistematicamente un legame più stretto tra l'Urbanistica e le ragioni economiche che muovono le trasformazioni fisiche del territorio. È possibile distinguere una prima ed una

seconda generazione di programmi complessi. La prima prevede principalmente interventi di riqualificazione fisica delle parti di territorio degradati e si va dal quartiere a porzioni di territorio.

I principali strumenti operativi sono:

PIL - Programmi integrati di intervento (art.16, L.179/1992 e delibera CIPE 16 Marzo 1994). Milano al recupero e alla riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale di parti di territorio fortemente degradati attraverso una riorganizzazione funzionale. È previsto il concorso di più operatori e risorse finanziarie tra Pubblico e Privato. L'intervento può essere proposto al Comune sia da soggetti pubblici che da privati, singoli o riuniti in consorzio. I PIL sono selezionati e finanziati dalle Regioni.

PRU - Programmi di recupero urbano (art.11, L.493/1993 e D.M.LL.PP. 1 Dicembre 1994). Prevedono la riqualificazione dei quartieri degradati di proprietà pubblica. Sono proposti dai Comuni alle Regioni che cofinanziano i programmi e gli interventi. L'intervento di risorse private è di fatto reso obbligatorio.

PRIU - Programmi di riqualificazione urbana (art.2, L.179/1992 e D.M.LL.PP. 21 dicembre 1994). Attraverso il concorso obbligatorio di risorse private tali programmi promuovono interventi di riqualificazione di aree e ambiti territoriali particolarmente degradati. Il Comune è incaricato di valutare le proposte e i tipi di intervento che saranno selezionati e trasmessi al Ministero che eroga direttamente i finanziamenti.

Una seconda generazione dei programmi complessi prevede una maggior attenzione all'integrazione dei processi e delle politiche integrative degli interventi. Le politiche successive hanno verificato che a causa della complessità degli interventi non si deve mirare solamente al recupero del singolo manufatto, ma promuovere un processo di rigenerazione urbana, tenendo presente oltre la riqualificazione fisica degli elementi urbani anche gli aspetti culturali, sociali, economici ed ambientali. I programmi di rigenerazione urbana pertanto cercheranno di promuovere una maggior attenzione della problematica dell'integrazione dei diversi processi con particolare riferimento alla dimensione sociale come interventi volti alla lotta alla povertà o alla marginalità sociale. I programmi di rigenerazione urbana dovranno pertanto promuovere politiche dirette a prevedere un insieme integrato di azioni sui diversi caratteri fisico, economico e sociale. I principali strumenti individuati sono:

Contratto di quartiere (DM.LL.PP. 22 ottobre 1997). Il programma interviene nel recupero di quartieri fortemente degradati attraverso azioni sia di carattere fisico che di carattere sociale. Il programma pone al centro del suo obiettivo il tema della coesione sociale prevedendo azioni come l'incremento dell'occupazione o l'assistenza agli anziani. Il Comune sarà tenuto ad individuare le aree passibili dell'intervento di recupero e poi dovrà trasmettere alla Regione che selezionerà solamente 5 casi tra quelli ricevuti dalle diverse Amministrazioni locali per poi essere inviati al Ministero che procederà alla scelta definitiva. Una delle principali novità introdotte dallo strumento è dato dalla possibilità di prevedere meccanismi di

partecipazione. L'intento non è solamente la ricerca di un partner economico e la condivisione degli impegni ma il Comune coinvolge tutti i soggetti sociali, sia i cosiddetti *stakeholders* (portatori di interesse) sia gli *stockholders* (proprietari di aree o risorse) così come di quelli istituzionali. Pertanto un buon processo di coinvolgimento dovrebbe interessare e riguardare tutti gli abitanti del quartiere oggetto di intervento e il Comune in quanto promotore dovrebbe predisporre un programma di partecipazione e comunicazione.

PRUSST - Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (DM.LL.PP. 8 ottobre 1998). Il programma attraverso il concorso delle risorse pubbliche e private promuove interventi che integrano diverse azioni al fine di conseguire una riqualificazione urbana, ambientale e socio-economica. L'ambito territoriale non è definito, si può analizzare sia ad una scala locale che ad una scala intercomunale o sub-regionale. I Comuni recepiscono le istanze dei diversi soggetti pubblici o privati proponenti dei diversi interventi che vengono presentati e trasmessi alla regione competente e al ministero, il quale valuta quelli ammissibili dal finanziamento. Il programma favorisce la partecipazione dei diversi soggetti nel processo di piano e offre l'opportunità di garantire un'efficace azione di coordinamento tra le diverse proposte grazie alla costituzione di un tavolo permanente di concertazione.

URBAN (Comunicazione della Commissione 94/C180/02, 96/C200/04 e 2000/C141/04). Il programma di iniziativa comunitaria nasce nel 1994 ed è stato un utile strumento per la rigenerazione integrata dei contesti urbani degradati dove sono presenti fenomeni di esclusione sociale. L'obiettivo del programma era quello di promuovere iniziative volte a migliorare le condizioni di vita nell'area oggetto di intervento. Il principio di sussidiarietà è l'elemento regolatore dei diversi livelli istituzionali presenti e il Comune diviene il principale responsabile per quanto riguarda la progettazione e l'elaborazione delle strategie di sviluppo mentre lo Stato è responsabile della selezione dei programmi da ammettere al finanziamento. Il programma poiché si è rilevato un buon strumento operativo ha avuto un seguito nelle diverse programmazioni economiche in ambito europeo. Così per la programmazione del 1994-1999 troviamo *Urban I* mentre per la programmazione 2000-2006 ritroviamo *Urban II*. Un altro programma fu attivato denominato *Urban Italia* previsto per finanziare venti piani di recupero urbani che erano rimasti fuori nelle precedenti programmazioni. I programmi prevedevano una forte partecipazione degli abitanti al processo decisionale, in modo particolare nella seconda generazione di *Urban* che poneva tra gli obiettivi la costituzione di un partenariato locale in grado di promuovere iniziative per rilanciare lo sviluppo territoriale ed ambientale.

Si può dunque ritenere che i primi programmi sono di tipo sperimentale e limitati al solo intervento edilizio; quelli che seguono sono figli di una maturazione del processo di revisione delle politiche di piano che volgono lo sguardo ad un approccio integrato tra le diverse azioni ammissibili da parte di più soggetti (pubblici o privati) secondo una visione di intervento che verte su tematiche ambientali e socio-economiche. Questo nuovo orientamento si è reso ancor più esplicito dopo il decreto legge 8 febbraio 1995, n.32 che definisce la *programmazione negoziata* come la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra

il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ovviamente ad un'unica finalità di sviluppo. Il decreto legge in seguito convertito nella Legge 662 del 1996 disciplina e regola la programmazione negoziata e prevede cinque profili negoziali:

Intesa Istituzionale di programma (L.662/1996 e delibera CIPE 21 Marzo 1997). È un accordo tra il governo nazionale e la giunta di ciascuna Regione o Provincia autonoma per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune. Prima della stipula il Ministero del bilancio e della programmazione economica procede alla ricognizione degli interventi e delle risorse finanziarie disponibili e in seguito attraverso lo strumento attuativo degli accordi di programma quadro si stabiliscono le modalità e i tempi degli interventi.

Accordo di programma quadro (L.662/1996). È lo strumento operativo per l'attuazione dell'intesa istituzionale di programma, il quale definisce il programma esecutivo degli interventi stipulati.

Patto territoriale (D.L. 123/1995, L. 662/1996, delibera CIPE 21 Marzo 1997 e 11 Novembre 1998). Probabilmente è uno dei primi programmi che tende a promuovere sinergie integrate in diversi settori con la partecipazione attiva dei diversi soggetti promotori sia pubblici che privati. Infatti è definito dal decreto come "l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale". Il programma prevede interventi di tipo produttivo, promozionale ed infrastrutturale, nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo sempre secondo un'ottica di sviluppo integrato. La stipula del documento finale, appunto il patto territoriale, impegna i diversi soggetti promotori, dopo una lunga fase di concertazione a rispettare gli impegni assunti sia nei tempi che nelle risorse da impiegare. Il processo inizialmente si concludeva con la definitiva approvazione da parte del Ministero, ma a seguito della delibera CIPE 25 Luglio 2003 vi è stato il trasferimento alle Regioni dei compiti di coordinamento, programmazione e gestione dei Patti territoriali di propria competenza.

Contratto d'area (L. 662/1996, delibera CIPE 21 Marzo 1997 e 11 Novembre 1998). Tale programma è considerato come uno strumento operativo capace di promuovere accordi e intese tra Pubblica Amministrazione e rappresentanze di lavoratori e datori di lavoro al fine di creare nuova occupazione. Il contratto d'area può essere promosso da soggetti privati, ma il responsabile unico che ha il compito di coordinare, indirizzare e verificare l'attuazione degli interventi, va individuato tra i soggetti pubblici sottoscrittori dell'accordo. Il contratto d'area viene approvato dal Ministero delle Attività Produttive dopo la verifica dei requisiti e delle risorse necessarie. Nonostante sia un programma destinato a coinvolgere imprese e lavoratori per creare nuove opportunità lavorative, non prevede la partecipazione di altri attori della società civile.

Contratto di programma (L. 662/1996, delibera CIPE 21 Marzo 1997 e 11 Novembre 1998). Rappresenta un ottimo strumento per formalizzare un accordo tra l'Amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di PMI e rappresentanze di distretti industriali per la

realizzazione degli interventi oggetto di programmazione negoziata. Sarà il *piano progettuale* a sancire formalmente le iniziative del contratto di programma con la definizione degli interventi che sarà in seguito trasmesso al Ministero del bilancio e della programmazione economica per la verifica delle azioni e della fattibilità finanziaria.

Come già in precedenza esposto, i programmi complessi sono distinti in due grandi famiglie: una prima famiglia orientata verso una visione delle politiche atte a promuovere interventi urbanistico-architettonico-immobiliare ed una seconda famiglia orientata verso lo sviluppo integrato delle azioni per un miglioramento delle condizioni socio-economiche e ambientali. Ma, a tal proposito, occorre ricordare che la ricerca dell'integrazione vede il momento economico come uno dei principali se non il principale motivo di avvio delle scelte di trasformazione di un territorio poiché la legge 662 del 1996 si basa sulle procedure di negoziazione tra i vari attori e definisce le azioni ammissibili.

Pertanto riflettendo su termini come concertazione e negoziazione possiamo includere i programmi di recupero urbano (PII, PRU, ecc) tra i programmi che mirano alla concertazione, mentre gli strumenti di programmazione negoziata come i contratti d'area o di programma si accostano all'approccio negoziale.

I diversi soggetti che partecipano alle scelte di trasformazione di un territorio assumono differenti ruoli di intervento secondo questo nuovo modo di operare. Infatti il soggetto pubblico ha un ruolo predominante rispetto ai soggetti chiamati a concertare apportando opinioni utili alla preparazione delle decisioni, invece così non è nel momento della negoziazione in cui i soggetti che vi prendono parte hanno un peso politico e un rapporto paritetico nella fase decisionale. A questa prima analisi se ne aggiunge un'altra che non attiene alla verifica del tipo di programma ma al soggetto promotore. Infatti potremmo distinguere i programmi complessi ponendo la semplice domanda chi è il soggetto promotore? La risposta è pressoché inequivocabile poiché per i programmi complessi di prima generazione è facile intendere che il soggetto promotore sia un ente pubblico, come l'Amministrazione comunale, la Provincia, la Regione o lo Stato con l'eventuale compartecipazione del privato, fermo restando che la gestione è quasi sempre pubblica, mentre per i programmi complessi di seconda generazione al privato viene riconosciuto il diritto a partecipare non solo nelle fasi decisionali ma anche in qualità di promotore dell'intervento e pertanto entra a pieno titolo nelle scelte di trasformazione del territorio. Sicuramente uno dei motivi che ha inciso nella riconfigurazione dei ruoli e livelli dei soggetti utili per uno sviluppo integrato del territorio è stato determinato dalle politiche introdotte dall'Unione Europea (UE). Infatti, oltre ai già citati motivi economici e strutturali se non sociali e politici, il nuovo soggetto politico UE ha spezzato certi equilibri riconfigurando le scelte di sviluppo di ogni singolo Paese promuovendo un equilibrio economico, politico e sociale tra i Paesi membri. I principi e le direttive emanate e ratificate dai rispettivi Paesi membri sono indirizzate a riequilibrare i diversi ritardi e sviluppi in atto tra i vari Paesi, attuando il principio che si è dato il soggetto UE, cioè quello di promuovere la coesione economica e sociale e lo sviluppo armonioso del territorio europeo al fine di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle Regioni meno "ricche". Pertanto l'evoluzione storica dei programmi complessi va letta secondo il ruolo che il soggetto politico dell'Unione Europea ha esercitato in tal senso. Infatti la tendenza ad allargare la base decisionale nelle scelte di sviluppo territoriale ad altri soggetti come privati o forme pubblico-private ha avuto un momento decisivo nelle politiche

integrative promosse in ambito europeo. Dalla prima fase di programmazione 1994-1999 e dai principali punti in agenda si evince come vi sia la ferma volontà di allargare la base decisionale a nuovi soggetti. Tale processo di coinvolgimento di altri soggetti rispetto a quelli istituzionali nell'iter di formazione dei programmi e degli strumenti di governo del territorio, come nei programmi complessi, ha visto in primis la ricerca di capitali e di risorse private in grado di migliorare l'efficacia e l'efficienza degli interventi da realizzare. Mentre nella successiva programmazione economica dell'UE 2000-2006, si ha il consolidamento degli orientamenti volti ad integrare nelle politiche di coinvolgimento dei processi decisionali nuovi soggetti oltre a quelli istituzionali. La maturazione del processo è visibile sia attraverso contributi come normative e direttive sia mediante l'attivazione di strumenti operativi come i PIC (Programmi di iniziativa Comunitaria). Quindi la famiglia degli strumenti di trasformazione urbana tende ad ampliarsi prevedendo oltre ai programmi promossi in ambito nazionale (Stato, Regioni, Provincie e Comuni) quelli dell'UE, così che nella ripartizione dei finanziamenti vi sono principalmente tre soggetti ad intervenire: finanziamenti nazionali, finanziamenti comunitari e finanziamenti privati. L'UE per promuovere e centrare i propri obiettivi, e cioè il riequilibrio e la coesione socio-economica degli stati membri, adotta nella prima fase della programmazione all'incirca quattordici programmi ognuno in grado di sviluppare una tipologia di intervento socio-economico ed ambientale.

Nella successiva programmazione il numero dei programmi si riduce di qualche unità ma tra questi ne emergono alcuni per complessità e efficacia come Urban, Interreg, leader ed equal, che saranno riproposti con piccole variazioni nelle diverse programmazioni.

PIC Urban: recupero socio-economico delle zone urbane in crisi per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile. L'obiettivo è la rivitalizzazione economica e sociale delle città e dei loro quartieri degradati al fine di promuovere e realizzare uno sviluppo urbano sostenibile. Le azioni promosse consistono nel fornire incentivi alla creazione di nuove attività economiche, per la promozione dell'occupazione a livello locale, in progetti di carattere infrastrutturale in grado di favorire il risanamento economico e sociale delle aree urbane.

PIC Interreg: promozione della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e dello sviluppo equilibrato del territorio al fine del rafforzamento della coesione economica e sociale. I finanziamenti previsti sono di diverso tipo, da studi e ricerche sullo sviluppo delle zone di frontiera, ad azioni volte ad incentivare la nascita e lo sviluppo delle piccole e medie imprese, a progetti promossi in ambito infrastrutturale con una specifica localizzazione geografica.

PIC Leader: promozione dello sviluppo rurale attraverso programmi di sviluppo integrati e programmi di cooperazione integrata dei gruppi di azione locale (GAL).

PIC Equal: promozione di nuove forme di lotta alle discriminazioni e disuguaglianze nel mercato del lavoro attraverso la cooperazione transnazionale. Particolare attenzione è rivolta alle categorie degli emarginati e dei discriminati sul mercato del lavoro, nonché ai richiedenti

asilo al fine di favorire il loro inserimento sociale e professionale.

La lunga stagione dei programmi complessi, oltre ad arricchirsi delle iniziative promosse dall'UE, come quelle appena descritte ed altre ancora, si integra di nuovi strumenti e programmi rivolti a migliorare non solo gli aspetti socio-economici ed ambientali ma soprattutto gli aspetti inerenti alle politiche di integrazione tra diversi settori focalizzando una maggiore attenzione sugli aspetti della concertazione e dei partenariati. Tematiche come la partecipazione e il coinvolgimento di altri soggetti nei processi decisionali sembra un concetto ormai entrato a pieno diritto nella maggior parte delle iniziative promosse. Il principio dell'integrazione viene pertanto, sia nella seconda programmazione 2000-2006 che nell'attuale 2007-2013, considerato come un elemento basilare per aumentare l'efficacia delle politiche strutturali. I cosiddetti progetti integrati (PI) prevedono in tal senso un complesso di azioni intersettoriali, strettamente collegate tra loro, convergenti verso il comune obiettivo di sviluppo del territorio. Quindi alla base dei progetti integrati possiamo ritrovare due elementi centrali: l'integrazione progettuale e il riferimento territoriale. Il primo aspetto mostra la volontà politica di strutturare processi integrati tramite concertazione e partenariati tra settori differenti; il secondo aspetto presenta il soggetto territorio non come il contenitore pronto a recepire nuove azioni ma come una risorsa da attivare e rilanciare secondo le sue specifiche peculiarità. Tra i nuovi strumenti si distinguono i PIT (progetti integrati territoriali), i PIR (progetti integrati Regionali), i PPU (progetti pilota urbani), i PIAU (programmi innovativi in ambiti urbani, caratterizzati dalla presenza di aree ferroviarie e portuali "Porti&Stazioni"), i PIOS (pacchetti integrati operazioni strategiche), SISTeMa (sviluppo integrato sistemi territoriali multi-azione) ed infine PISU (piani integrati di sviluppo urbano) e PIST (piani integrati di sviluppo territoriale).

PIT – I progetti integrati territoriali afferiscono a quelle politiche comunitarie previste nel QCS (Quadro Comunitario di Sostegno) per le Regioni ad obiettivo1 (2000-2006). Tale strumento operativo viene definito per attivare un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un unico obiettivo di sviluppo del territorio. L'importanza del programma è dato dal tentativo di far convergere da una parte i diversi progetti sotto un unico obiettivo, dall'altra il tentativo di territorializzarli per uno sviluppo locale, per attivare potenzialità latenti e/o presenti nel contesto territoriale. Le modalità di attuazione previste sono diverse, principalmente gli strumenti della programmazione negoziata, come ad esempio i patti territoriali, il contratto di programma o il contratto d'area.

PIR – I Progetti Integrati Regionali, così come i PIT, assumono a riferimento le linee strategiche e gli obiettivi, le linee di intervento (territoriali, settoriali e di filiera) ed i metodi (concertazione, collaborazione pubblico-privato) del Programma Operativo Regionale 2000-2006 corrispondenti ai principi di concentrazione, partenariato, sussidiarietà e addizionalità. A differenza dei PIT però vengono promossi direttamente dall'Amministrazione regionale e si riferiscono ad ambiti territoriali o tematici di livello regionale o subregionale. I Progetti Integrati Regionali costituiscono una specifica modalità operativa di attuazione del POR per consentire che una serie di azioni a titolarità regionale e/o a regia regionale – che fanno

capo a una o più Misure dello stesso Asse o di Assi diversi – siano esplicitamente collegate tra loro e finalizzate a un comune obiettivo di sviluppo. I PIR si configurano, quindi, come un complesso di azioni intersettoriali che richiedono una forte coerenza a livello di “sistema” e una forte interconnessione delle competenze attribuite ai diversi rami dell’Amministrazione regionale, in funzione di obiettivi di sviluppo che si riferiscono a reti, filiere produttive, circuiti e itinerari, che possono contribuire in maniera significativa alla valorizzazione delle risorse, all’export, all’internazionalizzazione e all’innovazione del sistema produttivo e istituzionale siciliano.

PPU – I progetti pilota urbani (Fesr 1989-93 e 1997-99) si integrano tra le politiche urbane al fine di correggere gli effetti di una crescita urbana squilibrata. Tendono a rivitalizzare aree fortemente degradate con l'introduzione di nuove attività in cui la forma di compartecipazione tra Pubblico e Privato diviene elemento fondante per l'attivazione del programma con i relativi finanziamenti.

PIAU – Il programma innovativo in ambito urbano “porti&stazioni” (art.4 L. 21/2001, art.5 DM. 2522/2001) opera sul rafforzamento dell'attrattività di alcuni nodi risorsa come i porti e le stazioni ferroviarie. Il programma promuove un intervento di rigenerazione urbana intercettando e integrando le dinamiche economiche, sociali ed ambientali particolarmente carenti in tali contesti. Secondo la legge il programma innovativo in ambito urbano è finalizzato prioritariamente ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale e prevede, al contempo, misure ed interventi per incrementare l'occupazione, per favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa.

PIOS – i pacchetti integrati operazioni strategiche sono strumenti operativi finalizzati a completare il quadro della progettazione integrata territoriale. Il completamento del quadro della progettazione integrata rappresenta infatti un passaggio logico/programmatico fondamentale al fine di rafforzare il processo di sviluppo territoriale avviato con i PIT. Si sono voluti ricomporre e ridefinire progetti in ambito regionale in grado di incidere in maniera efficace nelle politiche settoriali regionali rivolte ai territori di riferimento. Questi pacchetti integrati possono dunque costituire valide componenti della programmazione del sistema integrato di reti per lo sviluppo locale.

SISTeMA – il programma innovativo Sviluppo integrato dei sistemi territoriali multi-azione (DM. 988/2003 con Delibera CIPE 36/2002) ha l'intento di promuovere la ricerca e la sperimentazione di modelli di intervento capaci di coniugare lo sviluppo locale con il rafforzamento del sistema urbano policentrico connesso al sistema delle grandi reti infrastrutturali. Il programma mira all'individuazione dei contesti-bersaglio al fine di innescare soluzioni innovative in tema di sviluppo locale e territoriale, con particolare attenzione alle tematiche ambientali.

PISU – I piani integrati di sviluppo urbano rappresentano gli strumenti attuativi degli obiettivi 6.1 del PO FESR. Le linee guida del PO FESR precisano che i PISU costituiscono di norma

lo strumento per il perseguimento dell'obiettivo specifico 6.1 e degli obiettivi intersettoriali, prevalentemente per il potenziamento dei servizi urbani nelle aree metropolitane e nei medi centri.

PIST – I piani integrati di sviluppo territoriale costituiscono il quadro di riferimento per le politiche di sviluppo urbano e territoriale nell'ambito delle aree di ricomposizione territoriale individuando anche città maggiori ovvero capofila di un Piano Strategico.

La pur breve descrizione dei programmi innovativi intende far notare come vi sia in atto ormai da più decenni una tendenza ad attivare soluzioni per programmare risorse presenti/latenti, disponibili o trasferibili (economiche, sociali, culturali, ambientali, etc.) e di integrare politiche settoriali (agricoltura, industria, servizi, urbanistiche-architettoniche, ambientali, culturali, etc.) per poter rilanciare un territorio così da conseguire l'obiettivo ricercato dai principali soggetti istituzionali, cioè promuovere la coesione economica e sociale e lo sviluppo armonioso del territorio. Sui principi che stanno alla base delle politiche socio-economiche non vi sarebbero obiezioni ma, sulla trasferibilità e sull'applicazione dei tanti trattati e direttive per mezzo di altrettanti programmi e strumenti forniteci, probabilmente vi sarebbe molto da rivedere e da chiarire. La tendenza ha fatto sì che gli strumenti ordinari, i tanto cari piani regolatori, piani regionali o i piani provinciali, stiano subendo sistematicamente degli interventi demolitori. Piuttosto che intervenire rivedendo e riconfigurando le procedure dei piani ordinari rileggendo le nuove esigenze ed istanze, di una società sempre in evoluzione, si preferisce, a colpi di “variante” o di vision “strategiche”, rimodellare i territori assecondando molto spesso immagini e politiche non sempre corrispondenti al bene comune, cioè a garanzia di una comunità. Infatti nonostante la sua vetustà il piano regolatore, lo strumento urbanistico più largamente diffuso per via del suo ruolo centrale, è uno strumento democratico che regolamentando i processi territoriali pone al centro del suo mandato il bene comune e la sua “vision” è a garanzia della comunità. Le sue “misure” molto spesso criticate fatte di vincoli, limiti e standard, garantiscono e riconoscono il ruolo pubblico sui processi e gli interessi dei privati. Le cosiddette varianti possono essere motivate da mutamenti del contesto e dalle finalità perseguite, ma spesso accade che siano il risultato della pressione di interessi particolari, indifferenti all'interesse pubblico o in conflitto con esso, in questi casi l'esperienza insegna che il potere impositivo del piano non costituisce mai o quasi mai una difesa efficace (contro varianti che abbiano il sostegno, anche solo passivo, del potere politico non c'è legge o magistratura che tenga). Per questi motivi sarebbe necessario studiare nuove procedure che operino secondo principi di trasparenza e vi siano nuove forme di partecipazione alle scelte decisionali, non solo con l'istituto delle osservazioni. Come sostiene in un suo contributo l'urbanista N.G. Leone “Bisogna prevenire le tentazioni di smontare il piano consentendo la messa in crisi complessiva, quando invece spesso si tratta solo di rivedere le sue scorie contrattabili. [...]...Il piano è invece, innanzi tutto, un grande strumento di conoscenza della realtà fisica e sociale di un territorio su cui è possibile definire e poggiare scelte che possono anche avere maturazioni, tempi e possibilità differenti dalle soluzioni iniziali.”¹³⁹. La volontà non è quella di legittimare uno strumento operativo come il piano regolatore e di screditare i programmi

¹³⁹ N.G. Leone, *Elementi della città e dell'urbanistica*, ed. Palumbo

complessi o innovativi ma quello di riconoscere una pluralità di strumenti che necessariamente dovranno, se già non lo fanno, dialogare sotto un unico interesse, quello pubblico. Lo stimolo è quello di ridefinire i ruoli e i livelli integrando le differenti impostazioni e istituendo nuove procedure volte a regolamentare e a frenare gli eccessi distorsivi di un economia capitalistica che tende a negoziare e a contrattare qualsiasi cosa. La partecipazione di più soggetti, istituzionalmente riconosciuti, non deve più essere vista come un vincolo economico o un rallentamento nelle procedure ma un utile strumento di garanzia e di trasparenza dei processi di sviluppo di un territorio. Recepire direttive e normative così come l'attuazione dei diversi programmi e strumenti di matrice dell'UE deve essere visto non come un buon metodo per ottenere finanziamenti, ma una buona base per rivedere la costruzione dei processi decisionali democratici.

Partendo proprio dalla lettura dei piani ordinari e degli strumenti innovativi il mio campo di indagine si trasferirà nel territorio della città di Palermo per comprendere cosa si è fatto e cosa si sta facendo. Verranno analizzati e raccontati le principali trasformazioni territoriali alla luce dei differenti programmi e strumenti che si sono adottati cercando di comprendere come e quali processi di partecipazione si sono attuati.

7. Urbanistica a Palermo

Le vicende urbanistiche dal II dopoguerra ad oggi

**“Il piano aperto, flessibile, continuamente ricontrollato e confermato dalla realtà,
continuamente ricreato dall'azione degli uomini sulle cose e delle cose sugli uomini,
è evidentemente l'ideale:
e la società che ne scaturisce [...] [deve essere] aperta e viva,
il sociale l'elemento che tiene assieme la gente,
in continua e creativa partecipazione di ognuno all'opera comune”.**
Carlo Doglio¹⁴⁰

Il pensiero espresso da Carlo Doglio nell'opera “Per prova ed errore” mostra agli urbanisti l'immagine del “perfetto” professionista che collabora con “perfetti” soggetti privati e pubblici e che in un mondo ideale progettano insieme, collettivamente, “in continua e creativa partecipazione di ognuno”, il piano secondo principi democratici e condivisi.

Purtroppo analizzando lo sviluppo storico urbanistico della città di Palermo è facile comprendere come il piano ideale di Carlo Doglio difficilmente trova un'immagine corrispondente nel mondo reale e tanto meno in una città come Palermo. Per capire la distanza che separa l'idea di piano descritta da Carlo Doglio da un piano urbanistico della città di Palermo sarebbe sufficiente leggere la premessa di Salvatore Mario Inzerillo in “Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo”. L'autore nella premessa dell'opera dice: “Il piano di ricostruzione del 1947, istituzionalmente destinato a sopperire quasi esclusivamente alle distruzioni causate dalla guerra, costituì un passo indietro nello sviluppo delle tematiche urbanistiche cittadine. Le poche aree previste per le nuove residenze in sostituzione di quelle distrutte resteranno, in grandissima parte e per lungo tempo, non impegnate dalle iniziative immobiliari e invece la scelta di zone esterne, favorita dal reticolo della viabilità prevista da questo strumento urbanistico e quasi sempre pilotata dai grandi proprietari, determinerà l'indirizzo prevalente nella confusa crescita della città”¹⁴¹.

In quest'ultimo capitolo della ricerca si vuole rileggere la recente vicenda urbanistica della città di Palermo. Si cercherà come nella costruzione di un puzzle di incastrare, provando e riprovando, le diverse tessere che alla fine comporranno il mosaico finale che restituirà l'immagine della città attuale.

Il resoconto delle vicende urbanistiche della città di Palermo sarà articolato e argomentato alla luce dei processi di partecipazione. L'intento è quello di interrogarci su quello che si è fatto e di quanto ancora resta da fare per avvicinarci a quel modello, forse utopico, ma possibile, di piano ideale descrittoci da C. Doglio.

La finalità della ricerca vuole essere quella di indurre i diversi soggetti sociali (politici, amministratori, tecnici, professori e gente comune) a riconoscere che vi sono altre strade alternative percorribili con la collaborazione di ognuno per conseguire un piano condiviso.

¹⁴⁰ C. Doglio, Per prova ed errore, Le Mani, 1995.

¹⁴¹ S. M. Inzerillo, Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo – crescita della città e politica amministrativa dalla “ricostruzione” al piano del 1962, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della facoltà di Architettura di Palermo, 14.

Molti tecnici e professionisti nel tempo si sono dedicati ad affrontare le tematiche urbanistiche legate allo sviluppo caotico e convulso della città di Palermo e del suo territorio. Molti sono stati gli indirizzi e le strade indicate ma tanti altri sono stati i rifiuti di una società o meglio di una città che nel suo complesso non crede nel cambiamento, o come descrive uno dei protagonisti della nostra storia, Olindo Terrana: “uno dei mali principali di Palermo è l'immobilismo, la elefantia stasi che coinvolge il mondo politico e culturale e che come una pesante cappa incombe su questa città ed i suoi abitanti”¹⁴².

N.G. Leone nella premessa del testo di Olindo Terrana aggiunge che “occorre far capire che non si tratta di vincolare, di ridurre le libertà, ma di canalizzare al meglio quegli sforzi di trasformazione, in modo tale che ogni nuovo sia anche valorizzazione della storia costruita e delle dimensioni della natura”¹⁴³. Questi interventi dimostrano come ci sia la necessità, quasi l'urgenza, di un agire. Un agire collettivamente, ognuno con i propri mezzi e con le proprie capacità, affinché si individuino gli “schieramenti necessari a sovvertire i rapporti di forza, la lucida individuazione di un fronte capace di imporre il «piano dei bisogni contro quello della rendita»”¹⁴⁴.

Nella città di Palermo, come nel resto d'Italia all'indomani della II guerra mondiale, vi era un'unica certezza, ossia l'avvio della ricostruzione. La città doveva adottare un programma di ricostruzione che avrebbe guidato la ripresa economica e sociale. Infatti tutti i settori economici come quello agricolo, industriale e terziario presentavano gravissimi danni a causa del periodo bellico. Pertanto apparve scontato che la ripresa doveva avvenire puntando al ripristino del patrimonio abitativo. Si riteneva, giustamente, che il settore edilizio fosse in grado di trainare la ripresa economica e che se non altro avrebbe soddisfatto il fabbisogno abitativo.

L'intento fu confermato da una scelta legislativa a livello nazionale, la quale imponeva nell'immediato l'applicazione del decreto n°154 dei piani di ricostruzione, accantonando momentaneamente la Legge Urbanistica n°1150 del 1942 con la stesura dei Piani Regolatori. Con questo atto non solo si cercò di riavviare la ripresa economica del Paese ma si cercò anche di quietare un altro annoso problema quello della disoccupazione. Come fa presente il Professore S.M.Inzerillo: “il binomio occupazione-casa fu il presupposto della legge n°43 del 1949, intesa come “Legge Fanfani” dal nome del suo promotore,...[...] che si prefisse di attuare il «Piano di incremento occupazione operaia» attivando specificatamente il settore delle costruzioni di case per lavoratori”¹⁴⁵.

Nonostante vi fosse stato l'invito ad adottare i piani di recupero, a Palermo l'ufficio tecnico comunale ed il sindaco L. Tasca decisero che per un controllo e un sviluppo organico della città fosse necessario adottare un piano urbanistico, così come peraltro era previsto dalla legge fondamentale n°1150 del 1942.

Il piano urbanistico in questione si poneva, già allora, il problema del mutato rapporto della città con il mare, del nuovo centro urbano che si identificava con i Quattro canti di Città al

142 O. Terrana, Il recupero del territorio – progetto e partecipazione democratica, A.C.T. 1986.

143 N.G. Leone (1986), premessa, in O. Terrana, Il recupero del territorio – progetto e partecipazione democratica, A.C.T. 1986.

144 P. Fricano (1986), introduzione, in O. Terrana, Il recupero del territorio – progetto e partecipazione democratica, A.C.T. 1986.

145 S. M. Inzerillo, Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo – crescita della città e politica amministrativa dalla “ricostruzione” al piano del 1962, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della facoltà di Architettura di Palermo, 14.

Politeama e il nuovo asse di espansione della città a Nord-Ovest direzione Mondello. Il piano riconfigurava l'assetto complessivo della città bilanciando con le nuove aree da realizzare i pesi della popolazione e i loro spostamenti. Pertanto venivano scelte come aree di nuova edilizia gli assi che andavano da Acqua dei Corsari fino a Pallavicino, mentre un insediamento venne previsto a monte della ferrovia e un altro intervento fu previsto in direzione del prolungamento di via Libertà con il parco della Favorita che nobilitava l'area. La tendenza ad edificare secondo un senso longitudinale della città fu controbilanciato dagli interventi previsti lungo l'asse di corso Calatafimi e lungo l'asse del prolungamento della via Notarbartolo direzione Bellolampo.

Queste erano per grandi linee le previsioni del PRG di Palermo. I molti ricorsi presentati dagli enti pubblici e dai cittadini che vedevano limitare la ricostruzione della città a causa dell'assenza di fondi per redigere i piani particolareggiati e dalla lentezza burocratica spinse l'ufficio tecnico a rivedere l'intero assetto del piano. L'occasione di adottare un piano urbanistico si ripresentò solo in seguito, quanto la città di Palermo fu inserita dal Governo nazionale nell'elenco delle città che dovevano predisporre un piano di ricostruzione. Il piano di ricostruzione predisposto dall'ufficio tecnico comunale recepì le indicazioni del precedente PRG, lo aggiornò dei ricorsi presentati dai cittadini e modificò le scelte dei tracciati viari individuando, nei nuovi studi preposti, la necessità di un'arteria di smistamento del traffico sia esterno che interno alla città. Queste nuove indicazioni determinarono la realizzazione di una circonvallazione che attraversava l'intera città e che avrebbe convogliato il traffico diretto a Messina e a Trapani e regolato quello interno tra città consolidata e zone esterne di futura urbanizzazione. "La ricostruzione era il problema emergente, ma attuata nel rispetto di queste previsioni generali, poteva costituire, senza ulteriore aggravio di spese, la premessa per l'avvio della sistemazione organica della città"¹⁴⁶.

Il risanamento aveva lo scopo di migliorare le condizioni igieniche della città e di raccordare le nuove arterie previste con i vecchi tracciati cittadini. Inoltre nel centro storico era di fondamentale importanza ridimensionare l'alta densità spostando la popolazione nelle future zone di espansione. Il piano di ricostruzione così predisposto fu approvato dalla Regione Siciliana nel luglio del 1947. In seguito diversi concorsi furono banditi dal Comune per realizzare interventi di riqualificazione e di completamento di parti di città, come il "Concorso immobiliare Villarosa" tra Piazza Verdi e Piazza Politeama, o come il concorso per la sede del Banco di Sicilia sempre tra via Stabile e via Ruggero Settimo, o come il recupero del fronte a mare con l'ingresso monumentale in via Amari, ecc.

Sempre in questo periodo mantenendo i dettami della legge Fanfani si avviarono a Palermo le lottizzazioni per la realizzazione dei primi nuclei di case popolari, come quelle del complesso Malaspina-Notarbartolo, della borgata Arenella, il "quartiere della Rosa" e molti altri, prevalentemente fuori dall'aggregato urbano così da risultare poli satelliti da connettere con la viabilità esistente o da prevedere con la città consolidata. Gli interventi descritti sono quasi totalmente realizzati dalle società o istituti di case popolari come lo IACP, Ina-casa o Gescal che localizzavano tali interventi fuori dalle indicazioni presenti nel piano di ricostruzione e non sempre integravano ai volumi previsti per le abitazioni i volumi da destinare ai servizi collettivi. In definitiva l'onere di prevedere servizi e attrezzature pubbliche

¹⁴⁶ S. M. Inzerillo, *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo – crescita della città e politica amministrativa dalla "ricostruzione" al piano del 1962*, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della facoltà di Architettura di Palermo, 14.

nelle aree fuori dal centro consolidato veniva interamente sostenuto dal Comune. Questo errato modus operandi insieme all'emergere di una classe imprenditoriale nel settore edilizio sempre più agguerrita e avida determinerà un processo di crescita non organica della città di Palermo.

Così negli anni '50 a Palermo come in gran parte dell'Italia, la classe degli imprenditori edili "incominciò a distruggere inesorabilmente ampie zone di verde precludendo, con l'espansione caotica a macchia d'olio della città, alla speculazione"¹⁴⁷. Infatti divenne prassi comune tra gli imprenditori-speculatori di acquistare terreni fuori dal piano di ricostruzione e di presentare piani di urbanizzazione di iniziativa privata, causando una crescita sregolata e fortemente speculativa. Il Comune nel tentativo di regolare e frenare certe azioni speculative procedeva a redarre piani regolatori parziali che "con un sistema di pattuizione tra pubblica amministrazione ed i privati attraverso la convenzione: in cambio di un certo indice di sfruttamento edilizio, consentito dal sindaco, si richiedeva al proprietario di trasferire al Comune senza pagamento le aree per le strade, il verde, le attrezzature"¹⁴⁸. Bisogna dire che quasi mai le cose andarono come il Comune aveva previsto, in quanto difficilmente i privati lasciarono aree libere per le strade e per i servizi, e se mai lo furono poiché non vi era nulla di scritto tra le due parti, il Comune fu costretto ad acquisire le aree con l'esproprio e mai con la concessione gratuita.

Le elezioni del 1952 vinte dalla Democrazia Cristiana segnano l'inizio di un periodo in cui le speculazioni e il malaffare dilagarono in tutto il territorio palermitano. L'assenza di ogni forma di partecipazione della cittadinanza e l'assenza di un piano regolatore facilitarono le iniziative dei privati e dei loro interessi. Proprio in quell'anno grosse speculazioni si verificano sui terreni delle due ville patrizie, la Tasca e la Sperlinga, ad opera di una società edilizia, la Immobiliare di Roma. Nonostante fosse fin troppo evidente che il territorio era sistematicamente svenduto agli interessi dell'edilizia privata, il Comune non solo non aveva predisposto un piano urbanistico che controllasse gli interessi attraverso le proprie regole, ma al contrario aveva redatto piani, chiamati impropriamente piani particolareggiati che servivano solamente ad approvare e confermare gli indirizzi e gli interessi degli speculatori.

Nel 1954 la situazione delle abitazioni nel Comune di Palermo era praticamente insostenibile. Se da una parte vi erano gli speculatori edili che curavano gli interessi di un élite della popolazione dall'altra i restanti cittadini erano costretti a vivere in abitazioni malsane e fatiscenti come i *catoii* e le baracche. Tale situazione fu presa in considerazione dal "Comitato per l'autonomia e rinascita della Sicilia" che presentò una documentazione che fu convertita in proposta di legge "in favore dei senza tetto" dal Pci. Se in una prima fase la proposta di legge fu respinta e rigettata dall'allora giunta comunale, il susseguirsi di agitazioni e contestazioni obbligò la sede regionale a favorire provvedimenti legislativi per il risanamento e per le case dei diseredati. Tali provvedimenti legislativi furono unificati e verificati da una Commissione interpartitica che eccetto qualche provvedimento, in definitiva non approvò il decreto. Il Pci non lasciò cadere la questione e, poiché proprio ai più bisognosi si negava il diritto alla casa, presentò una nuova proposta di Legge denominata "Legge contro il catoio" in cui si affermava che la casa essendo un servizio sociale e che

¹⁴⁷ S. M. Inzerillo, *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo – crescita della città e politica amministrativa dalla "ricostruzione" al piano del 1962*, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della facoltà di Architettura di Palermo, 14.

¹⁴⁸ Ibidem.

quindi l'impegno finanziario non era da considerarsi un "onere pubblico" ma bensì un "obbligo pubblico". Successivamente la questione fece scalpore ed approdò nei dibattiti pubblici, in un convegno cittadino¹⁴⁹ che formò un comitato con funzione di controllo e di verifica delle proposte di legge, in cui venivano discusse le modalità da attuarsi per il risanamento. Nel convegno durante la discussione si apprese che le preoccupazioni dei cittadini erano dovute al pericolo e al disagio dell'eventuale spostamento fuori dal centro cittadino, e dal timore della perdita delle attività economiche; essi chiedevano garanzie a tutela dei loro luoghi e che a trasformazioni avvenute questi non fossero lasciati in mano agli immobiliari per una nuova speculazione.

In seguito si riuscì a pervenire ad un disegno di legge unitario intitolato "Provvedimenti speciali per la città di Palermo" ma nonostante sia passato alla Commissione senatoriale Finanze e Tesoro, il relatore G. Spagnoli, pur ammettendo la eccezionalità della situazione, non vedeva come fosse possibile reperire gli stanziamenti previsti in un momento in cui il bilancio dello Stato era in una situazione delicata ed il bilancio comunale era in forte deficit. Pertanto la proposta tanto discussa non fu mai approvata.

Sempre in quel periodo, vi furono altri provvedimenti e altrettanti decreti che stanziavano fondi per prestiti e mutui per il risanamento del centro cittadino e per realizzare nuove abitazioni nella zona di Romagnolo per gli abitanti che si sarebbero spostati dal centro. L'area interessata dall'intervento era il mandamento Tribunali con particolare attenzione alla zona della Kalsa, ma nello stesso tempo veniva bandito un concorso per il recupero e la sistemazione del mandamento Monte di Pietà. Il concorso era aperto a due gruppi i tecnici ed i cittadini: i primi avrebbero redatto gli schemi di massima per la progettazione delle sistemazioni urbanistiche mentre ai cittadini si chiedeva un apporto di idee sia sul piano tecnico che economico.

Bisogna considerare che quasi tutti gli interventi nel centro storico di Palermo presentavano gli stessi problemi. Infatti in mancanza di finanziamenti pubblici gli interventi dovevano necessariamente essere affidati a società private le quali avevano, per ovvi motivi, tutto l'interesse di predisporre un piano che nel più breve tempo possibile garantisse loro l'investimento fatto. Pertanto gli interventi prevedevano quasi sempre una sostituzione della popolazione meno abbiente con nuovi abitanti facoltosi che potessero garantire con i loro redditi il livello accresciuto delle aree, e infine veniva previsto la realizzazione di nuova edilizia fuori il centro urbano destinata alla popolazione allontanata dal centro. Possiamo rileggere l'opera di S.M. Inzerillo per comprendere lo sviluppo urbanistico di quel periodo. "Era necessario sostituire la popolazione con un ceto diverso, potenziata economicamente in una struttura urbanistica del quartiere che ne consentisse una valorizzazione tale da compensare, il più possibile, il costo dell'operazione...[...]. Per la popolazione da trasferire «bisognava invece formare nuovi quartieri concepiti organicamente, sufficientemente ampi perché in essi potessero ricostruirsi e mantenersi, ma anche ampliarsi, quei legami determinati da lunghe consuetudini di vita e da lecite necessità materiali»"¹⁵⁰. Così in definitiva i piani che dovevano essere utili alla ricostruzione per fini sociali divennero oggetto di attenzione dei privati speculatori.

¹⁴⁹ Si tenne una riunione nell'Aula Magna della Facoltà di Ingegneria presieduta da E. Caracciolo, docente di Urbanistica della Facoltà di Architettura.

¹⁵⁰ S. M. Inzerillo, *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo – crescita della città e politica amministrativa dalla "ricostruzione" al piano del 1962*, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della facoltà di Architettura di Palermo, 14.

Uno degli interventi maggiormente discusso, ma nonostante ciò realizzato, fu quello dell'area industriale nella zona di Brancaccio. Nel 1953 con legge regionale si dava avvio alla realizzazione della zona industriale; l'area scelta in questione era economicamente produttiva in quanto vi erano terreni agricoli regolarmente coltivati dalle famiglie della zona. L'inserimento del progetto dell'area industriale modificherà e stravolgerà l'assetto territoriale preesistente con i suoi legami sociali e con le sue relazioni economiche. Di conseguenza oltre a smantellare un tessuto sociale, l'intervento causerà un deprezzamento economico di questa parte di città e in seguito questo sarà motivo anche di disordine urbanistico.

Nel 1954 in concomitanza dello scadere dei termini del piano di ricostruzione, la città di Palermo doveva necessariamente dotarsi di un piano regolatore al fine di garantire un controllo sull'intero assetto territoriale. Così l'ufficio tecnico comunale con la collaborazione di alcuni giovani architetti della Facoltà di Architettura di Palermo e guidati dal professore E. Caracciolo avevano avviato alcuni studi preparatori per il nuovo piano regolatore della città. La stesura del piano regolatore subirà notevoli ritardi nella sua attuazione a causa del commissariamento del comune, ma soprattutto per colpa dei pareri discordanti tra le diverse fazioni riguardo all'integrazione nel piano degli interventi previsti nei due mandamenti Monte di Pietà e Tribunali.

Inoltre vi è in atto in Italia un fervente dibattito culturale sulle procedure del recupero dei centri storici. Il dibattito culturale si divideva tra i sostenitori della conservazione dei beni storico ed artistici e nonché della stratificazione dei valori socio-economici e tra coloro che promuovevano interventi radicali di trasformazione tramite la sostituzione di interi corpi edilizi per adeguare il centro storico ai nuovi indirizzi di sviluppo e modernità. Questi ed altri impedimenti porteranno il piano regolatore a subire sostanziali modifiche e ritardi, ma la paura della scadenza dei termini del piano di ricostruzione portarono i tecnici a chiudere frettolosamente gli elaborati grafici e le relazioni, così che nella seduta del 9 giugno 1956 il piano veniva adottato con una decisione molto sofferta. La commissione di controllo successivamente annullò la delibera di adozione adducendo che nel piano regolatore vi era vizio di legittimità. Solo il 9 agosto del 1956 dopo una lunga discussione il piano regolatore della città di Palermo venne adottato definitivamente e se ne dispose la pubblicazione.

Contestualmente il Consiglio chiese agli organi regionali di sospendere l'approvazione dei piani redatti per i mandamenti Monte di Pietà e Tribunali. Allo stesso tempo si dispose la stesura del piano territoriale di coordinamento della Provincia di Palermo. Tale piano presentò nei suoi indirizzi un riscontro con il piano regolatore appena adottato e definì le zone a destinazione speciale, quelle sottoposte a particolare vincolo e la rete delle principali vie di comunicazione; il piano territoriale di coordinamento così redatto fu trasmesso all'assessorato regionale dei Lavori Pubblici nel maggio del 1958.

Con la pubblicazione del piano nel 1956 il Comune di Palermo si era dotato di un piano regolatore che avrebbe garantito un regolare sviluppo del territorio. Ma ben presto si capì che lo sviluppo organico previsto nel piano non era confacente alle richieste sempre più pressanti degli investitori privati. La conferma si ebbe quando l'amministrazione comunale creò un vero e proprio "ufficio redazionale del piano regolatore" in contrapposizione all'ufficio tecnico comunale, anche esso incaricato di seguire le procedure di piano. I due uffici dovettero accordarsi, dividendosi le competenze, per non ostacolare l'espletamento del piano. Poiché i ricorsi e le istanze presentate al piano prevedevano una sostanziale modifica

degli indirizzi di piano si rese necessario un intervento del Consiglio comunale che avrebbe chiarito una volta per tutte che “il piano così come era stato deliberato dal Consiglio comunale e pubblicato, doveva considerarsi come base di qualsiasi esame ed iniziativa ulteriore e non potrà subire modifiche, anche se di semplice natura grafica, se non in seguito all'accoglimento o alla ripulsa di determinate osservazioni, oppure in seguito a specifica iniziativa della stessa Commissione, da concretarsi nella approvazione di nuove soluzioni sostitutive di quelle segnate nel piano”¹⁵¹. Paradossalmente il Consiglio comunale chiamato a chiarire definitivamente il fatto che non fossero consentite modifiche al piano, in verità esso consentiva un margine di spazio a modifiche tramite l'approvazione di varianti funzionali. Tale scelta diverrà una prassi di una classe politica compiacente agli interessi di una certa classe.

Le modifiche che seguirono al piano regolatore generale del 1956 non riguardarono la sua struttura urbanistica bensì modificarono i valori e le destinazioni di alcune aree. Si registrò la scomparsa di vaste aree a verde agricolo, l'aumento di indici di cubatura e la riduzione dei volumi destinati ai servizi e alle attrezzature pubbliche. Questi ed altri interventi vennero proposti al Consiglio comunale che convocato per l' “Approvazione delle varianti al piano regolatore generale e del piano di risanamento” avrebbe dovuto pronunciarsi.

E' l'anno 1959 in cui l'Assessore ai Lavori Pubblici V. Ciancimino e il Sindaco S. Lima daranno avvio ad una lunga stagione che culminerà con il *massacro* al territorio palermitano. Proprio in quell'occasione sia l'Assessore che il Sindaco intervennero per ribadire e giustificare tali scelte progettuali come necessarie allo sviluppo urbanistico della città. Dopo solo alcune settimane, il piano regolatore “modificato” e il piano particolareggiato di risanamento vennero approvati. Passeranno solo pochi giorni che nuovi fatti sconvolgeranno l'opinione pubblica e la città di Palermo. Dopo l'avvenuta adozione del nuovo piano regolatore ignoti demoliranno una delle più belle residenze storiche di Palermo, il complesso di villa Deliella opera insigne di E. Basile. Tale atto incivile e sconsiderato determinò lo scontro tra l'Amministrazione e il comitato. Quest'ultimo minacciò lo scioglimento a meno che non fossero stati presi provvedimenti. L'amministrazione invitò il comitato a non dimettersi promettendo che non si sarebbero più verificati episodi incresciosi. Purtroppo non passò molto tempo che nuovi fatti incivili violentarono nuovamente il territorio, come i fatti di villa Trabia e ancor più di villa Sperlinga. In un contesto del genere ormai i rapporti tra l'Amministrazione ed il comitato erano insanabili.

L'Amministrazione poiché sicura del suo operato, all'indomani delle dimissioni del consiglio, procedette alla costituzione della “Commissione per la consulenza relativa all'esame delle osservazioni al piano regolatore generale e ai piani di risanamento di Palermo e alla formulazione delle relative controdeduzioni”.

Il nuovo comitato sarà chiamato a lavorare congiuntamente con l'Amministrazione per modificare le numerose varianti al piano. Con tali modifiche il Consiglio comunale in data 9 luglio 1960 adotterà sia le varianti al piano di risanamento sia le varianti al piano regolatore generale. Si segnala un unico intervento che non fu confermato nella stesura del PRG ed è quello noto con il nome di «terza via».

Infatti inizialmente tra le varianti al PRG si propose anche l'apertura di una nuova arteria

¹⁵¹ S. M. Inzerillo, *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo – crescita della città e politica amministrativa dalla “ricostruzione” al piano del 1962*, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della facoltà di Architettura di Palermo, 14.

stradale che avrebbe tranciato in due parti il Mandamento Tribunali per assicurare un buon collegamento con il porto. Le forti contestazioni della cittadinanza, degli intellettuali e di molti professori Universitari riuscirono a far rigettare l'adozione dell'intervento.

“A partire da questa data, iniziò il relativo iter tecnico-amministrativo che, durato diversi anni, doveva costituire un capitolo particolare nella storia urbanistica della città”¹⁵².

Il piano regolatore con fatica fu adottato, nonostante il Comune di Palermo, avesse presentato una istanza di rigetto per vizio di illegittimità. Fortunatamente, il Consiglio di Giustizia Amministrativa prima e l'Avvocatura dello Stato poi, respingeranno ogni ricorso producendo una sentenza molto critica nei confronti dell'Amministrazione comunale. L'azione di confermare l'adozione del piano come atto legittimo fece sì che non decadessero i vincoli di salvaguardia come qualcuno, probabilmente, stava tentando. Poiché il piano fu gestito quasi interamente da un ristretto gruppo politico, come se fosse “cosa sua” e non della comunità, non tardarono a farsi sentire gli effetti di scelte scellerate e sconsiderate. Nel piano regolatore furono previste solamente le parti riguardanti le iniziative private, cioè quelle legate alla rendita fondiaria, mentre le opere pubbliche non sempre furono realizzate. Così la popolazione si trovò a risiedere in nuove aree senza servizi e strutture pubbliche come scuole ed uffici, senza verde, senza una viabilità regolare. Proprio in quegli anni le illegittimità perpetrate dai privati erano all'ordine del giorno e riguardavano prevalentemente violazione delle destinazioni d'uso previste dal PRG e/o l'aumento della volumetria realizzata a fronte di quella realizzabile. La mancanza di controlli o per meglio dire la convivenza e la compiacenza tra un' amministrazione comunale, esponenti mafiosi e costruttori edili aveva tacitamente (per paura o per tangenti) sancito un *modus operandi* non conforme alle norme. Le vicende urbanistiche della città di Palermo non terminarono con la pubblicazione di un PRG che dava in mano a dei malavitosi la città. Tra il 1963 e il 1966 viene redatto il PEEP (piano per l'edilizia economica e popolare) che prevede la realizzazione di 14 piani di zona, casualmente tutte le scelte ricadevano in aree prevalentemente agricole lungo le principali direttrici di espansione del PRG. Tale operazione dichiarava apertamente l'aumento della rendita fondiaria e dei costi per le future opere di urbanizzazione. Con l'avvio delle procedure per il PEEP a Palermo si realizzeranno i grandi quartieri popolari: ZEN, Borgo nuovo, CEP, Bandita e Sperone. Tutti acronimi e nomi che stanno ad indicare le aree più lontane dal centro cittadino, si tratta di veri e propri ghetti, lontani, mal serviti sia dai mezzi pubblici che da una rete stradale efficiente e privi o quasi di attrezzature pubbliche come scuole, verde, parcheggi. Senza dimenticare l'esperienza infelice di qualche anno dopo, circa negli anni '70, in cui per un progetto bandito a livello nazionale dallo Iacp (Istituto autonomo case popolari) per il completamento dello ZEN 2, si aggiudica il concorso un gruppo di progettisti coordinato dall'arch. Vittorio Gregotti. La grande fama e professionalità dei vincitori inizialmente fanno ben sperare ma ben presto disavventure ed impedimenti dimostreranno le difficoltà di operare in un territorio malato. A tutt'oggi sappiamo bene quale immagine si evoca nella testa di molti quando si citano esempi di quartieri come Zen a Palermo o Scampia a Napoli e altri. Nonostante le carenze negli interventi del piano dei 14 PEEP i risultati furono concreti e la popolazione si trasferì non senza disagi nei nuovi quartieri iniziando ad animarli e a renderli più funzionali di quanto si era previsto. In tale fase si ha

¹⁵² S. M. Inzerillo, *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo – crescita della città e politica amministrativa dalla “ricostruzione” al piano del 1962*, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della facoltà di Architettura di Palermo, 14.

anche lo spopolamento, già in parte compromesso, del centro storico nel quale si sarebbero dovuti iniziare i lavori di recupero. Nello stesso periodo furono avviati a Palermo i lavori per la redazione del Piano Territoriale di Coordinamento (1973) esteso a 58 comuni della Provincia e i famosi Piani Particolareggiati di attuazione dello strumento urbanistico di adeguamento agli standard urbanistici, ma tali piani non giunsero mai a conclusione. Le iniziative di certo non mancarono ma gli esiti a volte furono imprevedibili, come nel caso del piano-programma del 1979. In tale anno si nomina un comitato formato da grandi professionisti come G. Samonà, G. De Carlo, U. Di Cristina e A. M. Sciarra Borzì ed una folta schiera di giovani tecnici locali, incaricati di produrre uno studio per il recupero del centro storico, per l'appunto il cosiddetto piano-programma. Nonostante alcune difficoltà il consiglio comunale nel 1983 approva il piano di risanamento del centro storico. A causa del fatto che il piano adottato non era uno strumento urbanistico ma solo uno studio progettuale con indicazioni soggettive degli interventi e delle modifiche da realizzare nel centro storico, il tanto atteso recupero non fu mai avviato. Infatti approvare tutte le indicazioni presenti nello studio del piano-programma avrebbe comportato per il Comune di Palermo l'adozione di tante varianti al piano regolatore del 1962 quante erano le indicazioni progettuali, inoltre lo studio non dava nessuna indicazione in merito alle destinazioni d'uso. Questi ed altri inconvenienti non portarono a nessun intervento così si arriverà agli inizi degli anni '80 con un centro storico che versa in condizioni di degrado, con forti pericoli di crolli e una popolazione residente all'incirca di 30.000 abitanti.

Nonostante vi sia un proliferare di piani e programmi, fintanto che nella società palermitana non si formerà una coscienza civica tale da tradursi in volontà politica di partecipare alla "cosa comune" antepoendo agli interessi privati gli interessi della cittadinanza, stabilendo un nuovo rapporto tra Pubblico e Privato volto a garantire l'interesse della domanda sociale, non vi sarà mai un piano democratico e condiviso che guardi alla collettività.

In un momento di particolare fermento culturale la città di Palermo grazie ad un gruppo di professionisti ed amministratori lungimiranti avvia nel 1989 due importanti iniziative: le procedure di stesura del Piano Particolareggiato Esecutivo affidando l'incarico a tre illustri architetti Benevolo, Cervellati ed Insolera e l'adeguamento del vecchio PRG alla normativa nazionale. Proprio in quegli anni si deve riconoscere il ruolo decisivo dell'appena nata sezione siciliana dell'ANCSA di cui il comune di Palermo fu socio fondatore.

Prima dell'attuazione del PPE il Comune di Palermo già agli inizi del 1980 aveva avviato politiche ed interventi di recupero nel centro storico. Infatti, nel 1980, il comitato di consulenza costituito presso l'Amministrazione comunale cercò di avviare un processo unitario ed organico degli interventi in corso nel centro storico di Palermo. Il piano-programma, così chiamato dal comitato, cercò di integrare i diversi interventi in atto quali: "i due interventi di recupero abitativo realizzati dal comune rispettivamente sulla via Alloro e sulla via Mongitore; segue l'intervento portato avanti dalla Casmez per il recupero dell'edilizia su via Tavola Tonda...[...]; l'intervento dello Iacp sulla via Porta di Castro e quello su via Crispi...[...]; alcuni interventi di restauro di edifici monumentali condotti dalla soprintendenza; chiudono il breve elenco una manciata di interventi di ristrutturazione eseguiti da privati in varie parti della città"¹⁵³.

¹⁵³ G. Trombino (1989), I casi urbani – Palermo: Gli interventi realizzati nel centro storico, in Quaderni di Urbanistica Informazioni, 11 – La riqualificazione della Città Meridionale – Atti del Convegno Nazionale straordinario, Palermo 29 giugno – 1 luglio 1989, Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici.

Il Piano Particolareggiato del Comune di Palermo prevedeva un recupero unitario del centro storico nonostante fosse riconosciuta un'estensione territoriale che ne avrebbe condizionato lo sviluppo. All'interno del PPE furono integrati le previsioni degli altri strumenti urbanistici in atto: il piano particolareggiato per l'Albergheria (coordinatore Prof. G. Trombino) e i piani di recupero Italter.

Il PPE nei contenuti generali prevede un ripristino della popolazione in 50.000 unità ed una integrazione dei servizi e delle attrezzature pubbliche, come scuole e verde. Interviene nell'individuazione di parcheggi ai margini del centro storico e limitatamente al suo interno solo nei casi specificatamente previsti. Per il traffico viario non vengono individuate soluzioni alternative a quelle già esistenti confermando anche la difficoltà del trasporto pubblico. Il PPE nell'estate del 1993 viene approvato dall'Amministrazione regionale, non senza qualche polemica. L'adozione del PPE non sancisce in quanto atto legislativo la sua effettiva realizzazione. Per realizzare gli interventi e l'assetto indicato oltre all'impegno di un'amministrazione comunale ci vuole la collaborazione e la volontà di tutti i soggetti sociali. Come tenne a precisare T. Cannarozzo nel suo libro "Palermo tra memoria e futuro – Riquilificazione e recupero del centro storico", "si tratta di organizzare una serie di politiche pubbliche, concertate tra i diversi soggetti interessati, che stabiliscano di quali ingredienti e di quali ricette debba essere costituito il recupero della città storica, a partire da una ulteriore riflessione sul ruolo che il Centro dovrà svolgere nel contesto urbano e territoriale, al di là di una ritrovata funzione residenziale che nessuno mette in discussione"¹⁵⁴. Tale concetto sarà più volte ripreso puntando sui beni culturali come volano di un processo di sviluppo territoriale. Questi aspetti saranno successivamente ripresi dalle politiche attuate dal soggetto Unione Europea che attraverso i suoi programmi indicherà lo sviluppo futuro dei territori.

¹⁵⁴ T. Cannarozzo (1996), Palermo tra memoria e futuro – Riquilificazione e recupero del centro storico, PUBLISICULA EDITRICE.

7.1. Le politiche e i piani degli anni '90

All'indomani dell'adozione degli elaborati di adeguamento del PRG consegnati nel 1990 ma adottati solo nel 1992 da un commissario *ad acta* e finalmente approvati nel 1996 dalla Regione Sicilia si avvia una nuova fase per la redazione di un nuovo PRG che sostituisca in toto quello del 1962. Siamo all'indomani di un cambiamento epocale per la società italiana in quanto sono recenti gli avvenimenti di cronaca dell'operazione «mani pulite». In tale quadro si afferma a Palermo il movimento «la Rete» con L. Orlando principale esponente e ideatore. La nuova giunta comunale, nel 1997, decisa a dare un nuovo volto alla città di Palermo in grado di cancellare le nefandezze di una condotta politica, culturale ed economica scellerata, avvia la formazione del nuovo PRG. Nonostante un inizio promettente e carico di buoni propositi non mancano le difficoltà. Infatti L. Benevolo uno dei più rappresentativi professionisti, che in precedenza aveva partecipato alla redazione del PPE per il centro storico, entra in contrasto con l'Amministrazione e decide di non proseguire l'avventura con il Comune di Palermo, lasciando al solo P.L. Cervellati l'incarico della redazione del nuovo piano. Il piano proposto da Cervellati punta su due principali obiettivi: la conservazione del patrimonio edilizio esistente e il blocco dell'edificazione nelle aree libere. Il nuovo piano inoltre ridefinisce i perimetri dei vecchi quartieri con nuovi perimetri dando vita alle «municipalità» così come grande attenzione verrà data al sistema del verde con la proposta di un nuovo parco agricolo nell'agrumeto di Ciaculli. Per dimostrare che i cambiamenti sono ardui in una città come Palermo e che certi *modus operandi* sono difficili da scardinare, nuovi episodi vizieranno l'iter e la formazione del piano prodotto da P.L. Cervellati. Piuttosto che seguire le linee tracciate da Cervellati, criticabili ma valide, l'Amministrazione inspiegabilmente, dopo essere stata smantellata, produrrà una bozza di piano, diversa da quella prodotta da Cervellati, che rapidamente verrà presentata. Tale piano ovviamente presenterà interventi più permissivi e accondiscendenti verso pratiche edificatorie e tralascerà la scelta di dotare la città di un nuovo parco agricolo nel territorio di Ciaculli. A complicare ulteriormente le procedure nel 1999 verranno proposti in variante al piano di Cervellati circa una sessantina di progetti relativi al bando del PRUSST (progetti di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile). In seguito si scoprirà che tali progetti non seguivano per nulla i requisiti emanati dal Ministero dei lavori pubblici, ma si trattava di iniziative promosse da alcuni privati al fine di realizzare alberghi, centri commerciali, ecc. in aree la cui destinazione del piano era agricola. La condanna da parte di esponenti politici per gli scellerati atti che si stavano perpetrando indurrà l'amministrazione comunale a rivedere i progetti e a ridurre il numero previsto, anche se l'aumento delle cubature rimase notevole. In questo scenario verranno presentati e approvati, oltre al già citato PRUSST, programmi di riqualificazione urbana, contratti di quartiere e il Patto territoriale. Tutto questo oltre a determinare ritardi e accuse che si rimpallano tra l'amministrazione comunale e il consiglio comunale causerà forti contrasti e dissidi con P.L. Cervellati. Nonostante le difficoltà emerse il piano giunge a conclusione e viene definitivamente approvato nel 2003. A conferma di quanto descritto si riporta un breve articolo di un giornalista (Troisi Sergio) del giornale Repubblica di quel periodo: «Il nuovo prg muoveva da una premessa: che l'espansione della città fosse terminata, come testimoniava anche un lieve decremento demografico, e che quindi il compito della progettazione urbanistica fosse di riqualificare il tessuto esistente: di ricucire ciò che era stato slabbrato, di integrare ciò che era nato come frammento staccato e

isolato (da Borgo Nuovo allo Zen, da Bonagia al Cep), di recuperare, per quanto possibile, ciò che era stato devastato. Un'idea complessiva e complessa di città insomma, e non un semplice aggregato di parti disorganiche, dove un ruolo decisivo era affidato al trasporto pubblico (linee integrate di bus e tram), ai parchi urbani (come il parco agricolo di Ciaculli), agli spazi della cultura e del tempo libero individuati nelle aree dismesse (l'ex chimica Arenella, l'ospedale psichiatrico, il complesso dell'Ucciardone), al recupero della costa in direzione Arenella da una parte e Bandita e Romagnolo dall'altra, alla bonifica della zona dell'Oreto. Un piano ambizioso e certo anche molto oneroso che non ebbe da subito vita facile, accusato come fu di imbalsamare l'economia cittadina (il rilievo canonico che ieri come oggi viene mosso per mascherare interessi economici dall'impatto quantomeno discutibile) e sottoposto a un tale stillicidio di osservazioni e modifiche che infine lo stesso Cervellati gettò la spugna: e in polemica con l'amministrazione comunale e con il sindaco Orlando dichiarò di non riconoscere più il proprio progetto in quello che si avviava a essere approvato come il nuovo piano regolatore¹⁵⁵.

In quel periodo a Palermo oltre alle vicende connesse all'approvazione del PRG, che solo in parte segue le indicazioni del suo progettista, si avviano tutta una serie di iniziative e progetti volti a modificare e a rilanciare il territorio palermitano. Secondo le più ottimistiche aspettative in quel periodo i nostri politici, amministratori, tecnici, imprenditori e società civile si impegnarono per dare un nuovo volto alla città. L'inizio degli anni '90 per la città di Palermo è fortemente segnato dalle stragi mafiose che colpiscono al cuore la democrazia e la società civile rappresentate in quel momento da due magistrati. La città subisce un contraccolpo e sulla spinta dell'indignazione popolare che chiede giustizia vengono sostituiti Prefetto, Questore e Procuratore della Repubblica. Lo stesso consiglio comunale successivamente verrà sciolto portando alle elezioni del 1993 nuove forze politiche rappresentate in quel delicato momento da L. Orlando. Come scrive l'On. A. Siragusa "si va affermando una nuova idea di città, una nuova idea di cittadinanza consapevole e protagonista, che può invertire la rotta e iniziare la ricostruzione della città. Si affermano nuovi protagonisti e insieme la speranza che qualcosa possa cambiare"¹⁵⁶. Proprio in questo delicato momento l'On. A. Siragusa scommette sulle possibilità di ricostruire il sentimento di "proprietà" dei cittadini nei confronti del proprio territorio, sul senso di cittadinanza, e sulla corresponsabilità nelle decisioni che riguardano tutti. Così insieme ad una amministrazione attenta nel promuovere iniziative culturali sull'agire civile, l'On. A. Siragusa avvia il progetto educativo *Palermo apre le porte*. L'impegno civile di politici, docenti, amministratori, imprenditori, associazioni e società civile ha ridato luce a quei monumenti e luoghi dimenticati ed abbandonati al degrado. Grazie al loro impegno sono stati restituiti all'intera cittadinanza circa 160 monumenti dimenticati. Le scuole con i loro docenti e alunni sono stati il fulcro e il motore di questa iniziativa. Il loro lavoro di studio e di cura ha permesso la riapertura di monumenti dimenticati e che da quel momento sono divenuti simbolo di una rinascita civile, di un sentimento di cittadinanza, di riappropriazione di un territorio che sembrava perso proprio come i suoi luoghi di cultura, storia e tradizione. Luoghi come il Teatro Massimo, la splendida chiesa di Santa Maria dello Spasimo, la Città dei Ragazzi, il Teatro Garibaldi sono solo alcuni esempi dell'iniziativa Palermo apre le porte. Come si è

¹⁵⁵ Sergio Troisi, Le scommesse perdute della città senz'anima, Repubblica, 21 novembre 2003.

¹⁵⁶ Alessandra Siragusa, Per una nuova identità cittadina. L'esperienza educativa di Palermo apre le porte, la scuola adotta un monumento, Città di Palermo, Palermo 2001.

succintamente descritto il periodo che va dalla fine degli anni '80 a l'inizio del nuovo millennio, il 2000, è per la città di Palermo denso di impegni volti a rilanciare un territorio e una società civile profondamente segnata. A dare un senso di respiro di libertà e di rinascita è stato citato l'esempio di Palermo apre le porte, ma non bisogna negare che l'impegno di redigere il piano particolareggiato per il centro storico e il nuovo PRG non sono esempi dameno. Probabilmente si sarebbe potuto fare di più e meglio, ma avviare iniziative di recupero del centro storico con risorse finanziarie erogate "a pioggia", con interventi sulle unità edilizie sparsi e quasi mai unitari non è un'operazione semplice e rapida. Bisogna considerare che nonostante la ferma volontà di molti operatori, politici, imprenditori ed associazioni di categoria di sconfiggere o contrastare il malaffare, la corruzione e la mafia sia un impegno dichiarato, vanno riconosciute le difficoltà nell'operare in situazioni a limite della legalità, le zone grigie sono molte ed è difficile districarsi tra lacci e laccioli. Quindi l'aver ridato una speranza di legalità, di corresponsabilità e di rilancio attraverso il recupero di luoghi come il Teatro Massimo, il complesso dello Spasimo, i Cantieri Culturali alla Zisa, il Foro Italico, il complesso di S. Anna, ecc., oggi simbolo della rinascita di un popolo, sono esempi da lodare e perpetrare. A questi esempi si devono aggiungere gli interventi dei programmi complessi (PRUSST, PRU, PII) precedentemente accennati che hanno ritardato e riconfigurato molte delle scelte previste inizialmente durante la formazione del PRG da parte di P.L. Cervellati. Si tratta di piani e progetti, di cui molti in variante al PRG, regolati secondo le procedure della programmazione negoziata come contratti d'area, contratto di programma, patti territoriale. Tra questi si citano il *Contratto di quartiere della Bandita* (1998) e il *Piano particolareggiato Costa-sud* entrambi non giunti a conclusione in seguito alle troppe difficoltà di intervento su contesti degradati e fortemente compromessi dall'abusivismo. Analizzando gli aspetti che hanno contribuito al fallimento del Contratto di quartiere della Bandita emerge chiaramente dai documenti visionati come la mancanza di rispetto delle regole e la ricerca più di compromessi che di vera partecipazione ha nei fatti minato sin dall'inizio i rapporti tra l'amministrazione comunale e i residenti del quartiere. Il contratto di quartiere a differenza degli altri programmi complessi pone l'accento nella partecipazione della comunità insediata, mentre da un punto di vista teorico lo strumento prevede la conformità con lo strumento urbanistico, pertanto non dovrebbe andare in variante al PRG. Inoltre il contratto di quartiere della Bandita è stato avviato nell'ambito dei piani di recupero che riguardavano il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente che versa in particolari condizioni di degrado. Pertanto l'amministrazione seguendo un processo di pianificazione "a cascata" dal generale al particolare, dal PRG al piano di recupero ed infine al contratto di quartiere sarebbe dovuta pervenire alla definizione degli interventi attraverso il coinvolgimento dei cittadini con processi decisionali. Tutto questo non si è verificato minimamente in quanto i piani di recupero furono presentati contestualmente alla richiesta di partecipazione al finanziamento per il contratto di quartiere. Pertanto si è stati costretti pur di non perdere un'occasione di finanziamento ad approvare un piano di recupero in variante al PRG per giungere all'attivazione del contratto di quartiere. Quindi la prima mancanza o stranezza si ravvisa nel tentativo estremo di avviare un programma in funzione dei fondi previsti, come se le reali esigenze di una comunità in un territorio notoriamente disagiato e degrado si siano presentate solo a seguito dei suddetti finanziamenti. Nonostante l'incongruenza nel rispetto delle procedure di pianificazione il

contratto di quartiere viene finanziato e si avvia la fase di confronto con la comunità. Fase di confronto che vede l'amministrazione e gli abitanti della Bandita discutere e dialogare durante le assemblee e gli incontri fissati. La conclusione delle riunioni verrà sancita da una giornata dedicata ad un workshop che produrrà le indicazioni finali su come realizzare gli interventi discussi. Tra i diversi punti discussi non si comprende bene come l'amministrazione in fase dibattimentale abbia accordato il mantenimento di alcune opere abusive con relative superfetazioni tutte ricadenti in area demaniale. La scelta poco saggia di convenire su punti che in seguito si sarebbero rilevati cruciali per le sorti del contratto di quartiere denota la poca esperienza e le difficoltà insite nei processi di partecipazione. Infatti l'amministrazione ha frainteso il concetto di partecipazione, non doveva ricercare a tutti i costi un consenso con l'accettazione di punti impossibili da garantire. Infatti quanto il progetto definitivo fu presentato dall'amministrazione ai cittadini ed erano evidenti le incongruenze progettate con le proposte sottoscritte, come il mantenimento delle strutture fatiscenti e abusive lungo la costa, l'opposizione che si sollevò da parte dei cittadini decretò la fine del contratto di quartiere. La ricerca di un consenso apparente, solo per far funzionare la macchina burocratica o per pervenire a facili soluzioni non determina il successo delle operazioni, anzi lo spreco di tempo, di denaro e non ultimo la perdita di fiducia nelle istituzioni e nelle pratiche di coinvolgimento dei cittadini minano alla base la democrazia e il rispetto civile.

7.2. Anni 2000, tra tradizione urbanistica e nuovi programmi

Nel decennio che intercorre fra gli anni '90 e i primi anni del 2000 nella città di Palermo si manifesta un progressivo mutamento politico, culturale, economico e sociale. Dopo i funesti eventi riferibili alle stragi dei primi anni '90 a Palermo cresce un senso di solidarietà e voglia di riscatto da parte della società civile che si palesa con differenti forme sullo sviluppo culturale ed urbano della città. È possibile individuare due fasi distinte in cui due differenti amministrazioni comunali porteranno avanti rispettivamente due modelli culturali di sviluppo del territorio. La prima fase sarà caratterizzata dalle politiche del nuovo sindaco Leoluca Orlando che inaugura un periodo cosiddetto "primavera" ed una successiva fase che inizia con gli anni 2000 con il nuovo sindaco Diego Cammarata.

Non entrando nel merito dei programmi politici attuati dai rispettivi sindaci nel decennio in esame si è cercato di rileggere attraverso indagini sul campo, come le interviste, e con documenti e materiali di archivio lo sviluppo delle politiche territoriali e dei diversi processi di piano avviati. Il decennio che si presenta ricco di interventi avviati per riconfigurare l'assetto urbanistico della città di Palermo è stato valutato con attenzione per verificare in quali programmi e con quali modalità si sono attuati processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte di governo. In verità molti dei programmi analizzati sono ancora in fase di conclusione pertanto non sarà semplice tradurre giudizi oggettivi sui possibili esiti.

Bisogna sottolineare come la ricerca di fonti utili ed attendibili per oggettivare le dinamiche in atto si è resa particolarmente difficile. In quanto i soggetti attori, direttamente o indirettamente, responsabili non sempre si sono resi disponibili al confronto. Tale situazione tendeva ad accentuarsi, in particolar modo, quando era fin troppo evidente che i processi e gli strumenti adottati non prevedevano o ancor più grave non avevano previsto procedure di tipo inclusivo. Pertanto presento un resoconto delle mie indagini sullo stato dell'arte dei principali scenari di sviluppo urbano nella città di Palermo.

Dopo l'approvazione del PPE l'amministrazione comunale predispose l'attuazione del programma di recupero del centro storico. Il tipo di programma per come è stato strutturato non prevedeva modalità di partecipazione nella definizione degli interventi. Ma la stranezza che bisogna evidenziare, non va ricercata nell'assenza di processi partecipativi, bensì si nota un cambiamento nelle modalità dei finanziamenti pubblici concessi ai privati. Tale cambiamento è relativo agli ultimi due bandi promossi dall'amministrazione comunale al fine di incentivare attraverso sovvenzioni pubbliche il recupero del patrimonio edilizio abitativo. Mentre nei precedenti quattro bandi (periodo dell'amministrazione Orlando) le sovvenzioni pubbliche venivano erogate solamente ai singoli privati, i quali rientravano nei requisiti del bando. Gli ultimi due bandi (periodo dell'amministrazione Cammarata) prevedevano la concessione delle sovvenzioni pubbliche anche per le imprese private, le quali sicuramente avendo una forza economica maggiore potevano procedere al recupero non solo delle singole unità abitative ma anche nel recupero di interi comparti. La scelta di consentire anche ad altri soggetti privati di disporre delle sovvenzioni pubbliche sicuramente avrà inciso sul processo di recupero del centro storico accelerando e intensificando gli interventi. Ma le conseguenze di determinare processi di *gentrification* sono alti. Inoltre se si va a verificare quali operatori del settore economico hanno investito e stanno investendo sul recupero edilizio nel centro storico di Palermo si evince come i grandi complessi alberghieri l'unica vera iniziativa che ha caratteri di intrapresa è la definizione di nuovi alberghi anche

attraverso azioni di recupero di immobili storici.

Per riuscire ad avere una lettura diretta dei principali attori delle trasformazioni, si è ritenuto procedere ad alcune interviste relativamente alla vicenda Palermo.

I soggetti intervistati sono stati: L'Ing. G. Pitrolo, responsabile del Settore Urbanistica del Comune di Palermo presso il servizio PRUSST; L'Ing. C. Spadaro responsabile tecnico presso l'Assessorato Ambiente e Territorio, Servizio Ambiente ed Ecologia dell'unità operativa "energia e mobilità sostenibile", L'Onorevole A. Siragusa, già Assessore alle politiche educative e all'edilizia scolastica del Comune di Palermo, L'Avv. N. Spallitta, Presidente della Commissione Urbanistica del Comune di Palermo, dell'Ing. E. Villa e dell'Ing. A. Luglio, responsabili presso il Dipartimento della Programmazione, L'Arch. G. Liuzzo, responsabile del Settore Urbanistica ed Edilizia per le procedure di VAS, L'Ing. I. Messina, responsabile Pianificazione e Controllo Strategico ed infine con l'Ing. G. Rizzo, responsabile Analisi e Sviluppo programmi Strategici.

Dai colloqui con le figure sopra elencate è emerso che la partecipazione nei vari programmi di pianificazione e interventi a Palermo ha avuto un ruolo molto limitata, prevalentemente relativa ad incontri formali volti a recepire consenso. Di fatto va rilevato che solo recentemente il comune con il Piano Strategico, in fase di approvazione, si è dato strumenti che possono essere assimilati a procedure partecipative. Un avvio di utili processi partecipativi può essere considerata l'esperienza di "Palermo apre le porte" che risale al 1994 promosso dall'Assessore Alessandra Siragusa sulla valorizzazione dei beni culturali. Per l'occasione la partecipazione fu ampiamente realizzata con l'adesione al progetto oltre al Comune di Palermo con gli Istituti Scolastici parteciparono associazioni e cittadinanza attiva.

8. Conclusioni

Il lavoro sviluppato nella ricerca ha avuto tre principali momenti. Una prima fase ha interessato la messa in evidenza dei debiti che la disciplina della pianificazione ha con le ragioni e i principi della partecipazione. Dal confronto con i principali promotori dei processi di pianificazione si è voluto trarre la definizione del termine e dei suoi apparentamenti, ovvero dalla partecipazione alla concertazione e negoziazione.

Questa prima parte si è interessata di quello che può essere considerato il momento eroico della formazione del concetto di partecipazione anche nei possibili rapporti con i principi della pianificazione. Si scopre che il contributo del pensiero italiano ha come interpreti sull'argomento personaggi vicini alle ragioni della pianificazione nel periodo del secondo dopoguerra (Olivetti, Doglio, Dolci, Urbani, Caracciolo, De Carlo...). Essi costituiscono da un lato la capacità dell'intellettualità italiana di entrare nel dibattito internazionale e dall'altra di costruire le basi di una cultura della partecipazione in Italia nei processi di pianificazione e governo del territorio.

La seconda parte della ricerca entra nel merito delle politiche europee e registra come l'approccio alla partecipazione viene sempre più codificato e protocollato sino a trasformarsi in tecniche.

Ci si accorge che la partecipazione può diventare una tecnica utile quale premessa per l'efficacia delle realizzazioni. Vengono pertanto avviate procedure partecipative da una parte utili al gradimento sociale delle trasformazioni e dall'altra a definire il controllo dei risultati delle varie azioni di trasformazione. Spesso l'intenzione anche positiva e quella di riuscire a raggiungere obiettivi attraverso la loro condivisione.

A partire dalla seconda metà degli anni '90, lo sviluppo delle tecniche partecipative costituisce il fatto nuovo ancora in evoluzione. Per verificare cosa, in questo quadro, sia successo in Italia ed in particolare in Sicilia, si è scelto di analizzare il caso Palermo a partire dalla seconda metà degli anni '80, ovvero circa dalla formazione del Piano Programma e del Piano Particolareggiato del Centro Storico di Palermo.

Oltre alla consultazione di atti e materiali si è ritenuto utile ascoltare alcuni interpreti di quel periodo. Si evince che mentre nel secondo dopoguerra la Sicilia e Palermo attraversa un periodo di tensioni sociali di significativa portata in cui emerge la partecipazione come necessaria dimensione politica del piano (con interpreti quali D. Dolci, G. De Carlo, E. Caracciolo, L. Urbani, G. Carta, ecc), successivamente tali valori sono stati dispersi per essere in molti casi sostituiti da forme di negoziazione non sempre istituzionalizzate.

Il lavoro si avvantaggia di una appendice sulle tecniche della partecipazione.

L'intento della ricerca è stato quello di mettere in evidenza criticità e ritardi della cultura della partecipazione con particolari riferimenti alla realtà del Mezzogiorno d'Italia e della Sicilia, dove più impegnativi sono stati i finanziamenti della Comunità Europea.

Appendice

Tecniche di partecipazione

Si riporta una breve rassegna delle principali tecniche utilizzate per strutturare i processi di partecipazione all'interno dei piani. Il contributo è tratto dal testo a cura di L. Bobbio "A più voci, Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi" che fornisce una panoramica su alcune tecniche che si adottano in Italia nei processi decisionali inclusivi

Tecniche per l'ascolto

Ascolto passivo

Quando si parla di ascolto, la prima idea che viene in mente è quella di rilevare i bisogni o le domande di una data popolazione, ossia chiedere agli interessati di esprimere le loro opinioni e le loro aspettative. Lo strumento più ovvio è il questionario. I questionari possono essere uno strumento utile, ma costituiscono una pratica di ascolto molto imperfetta. Talvolta le persone non hanno un'opinione precisa sull'argomento che viene loro sottoposto e rispondono a caso o non rispondono. Più spesso non riescono a riconoscersi nella domanda per come è stata formulata nel questionario. Chi formula le domande parte da premesse che possono non essere comuni a chi è chiamato a rispondere (a tutti sarà capitato l'imbarazzo di non riconoscersi nella domanda di un questionario). La progettazione inclusiva non è un sondaggio di opinione. Coinvolgere in un processo decisionale non è "chiedere una risposta in quel momento a quella domanda", ma costruire le condizioni affinché la domanda possa essere definita meglio insieme, cosa che induce le persone anche a modificare la risposta in corso d'opera. Detto in altri termini: il sondaggio è un metodo di *ascolto passivo*. Noi abbiamo soprattutto bisogno di un altro tipo di ascolto: l'ascolto attivo.

Ascolto attivo¹⁵⁷

L'idea dell'ascolto attivo, diffusa in Italia da Marianella Sclavi,¹⁵⁸ nasce dalla riflessione degli antropologi che si sono interrogati su come arrivare a una comprensione reciproca tra persone appartenenti a culture diverse, che partono da premesse implicite (non chiare neppure a ciascuna di esse) molto distanti tra di loro. L'amministratore pubblico che intraprende la strada dell'ascolto si trova spesso in situazioni simili. Anche le nostre società sono divise in tribù che stentano a capirsi tra di loro. Un ingegnere tenderà a liquidare come irrazionali le opposizioni dei residenti contro l'inceneritore (e quindi non sarà in grado di ascoltarli) e i cittadini che protestano avranno qualche difficoltà ad ascoltare lui. Anche all'interno della stessa amministrazione le tribù non mancano: lo si vede quando si cerca di mettere in piedi un progetto integrato che coinvolga, poniamo, i servizi sociali, il settore urbanistico, quello parchi e giardini e l'ufficio immigrazione. Ciascuno di essi si basa su premesse implicite che ostacolano la reciproca comprensione. In queste condizioni è probabile che ci si ascolti male e che ci si capisca poco. L'ascolto attivo si basa su sette regole fondamentali. Qui ci limitiamo a riportare le tre più importanti. Prima regola: *Se vuoi*

¹⁵⁷ Il presente paragrafo è parzialmente tratto da M. Sclavi, *Avventure urbane*, Milano, Eléuthera, 2002, pp. 197-202. Vedi anche: <http://www.avventuraurbana.it/strumenti/ascolto.shtm>

¹⁵⁸ M. Sclavi, *L'arte di ascoltare e mondi possibili*, Milano, Bruno Mondadori, 2003

comprendere quello che un altro sta dicendo, devi assumere che ha ragione e chiedergli di aiutarti a vedere le cose e gli eventi dalla sua prospettiva. L'ascolto attivo implica il passaggio da un atteggiamento del tipo "giusto – sbagliato", "io ho ragione – tu hai torto", "amico – nemico", a un altro che assume che l'interlocutore è intelligente e che dunque bisogna mettersi nelle condizioni di capire com'è che comportamenti che ci sembrano irragionevoli (per esempio le proteste del cittadino agli occhi dell'ingegnere), per lui sono totalmente ragionevoli e razionali. Questo punto è ben illustrato dalla storiella del giudice saggio, davanti al quale si presentano due litiganti. Il giudice ascolta il primo litigante con grande attenzione e alla fine gli dice: "Hai ragione". Poi ascolta il secondo e: "Hai ragione" dice anche a lui. Si alza uno dal pubblico: "Eccellenza non possono aver ragione entrambi!". Il giudice ci pensa sopra un attimo e poi, serafico: "Hai ragione anche tu!". La storia è molto istruttiva perché anche di fronte a ragioni apparentemente incompatibili, l'atteggiamento del giudice saggio è di muovere dalla premessa che siano tutte buone. Di qui si deve partire per realizzare un ascolto attivo. Poi si vedrà. Sia l'ingegnere che il cittadino arrabbiato hanno buone ragioni dalla loro parte, ma come fare a riconoscerle? Come fa l'ingegnere a vedere le ragioni del cittadino (e viceversa)? Ecco quindi la seconda regola che dice: *Quello che vedi dipende dal tuo punto di vista. Per riuscire a vedere il tuo punto di vista, devi cambiare il tuo punto di vista.* L'ingegnere (come tutti noi) tende a ritenere che il suo punto di vista è universale, è valido oggettivamente: dà per scontate le premesse da cui parte e che in realtà non ha mai esplicitato neanche a sé stesso. Soltanto se si rende conto della sua cornice implicita, può mettersi in grado di ascoltare il cittadino arrabbiato. Deve uscire dalla cornice. Deve imparare a osservarsi. Ma come si può mettere in discussione la propria cornice? Ecco la terza regola: Le emozioni sono strumenti conoscitivi fondamentali se sai comprendere il loro linguaggio. Non ti informano su cosa vedi, ma su come guardi. L'atteggiamento giusto da assumere quando si pratica l'ascolto attivo è diametralmente opposto a ciò che caratterizza quello che tradizionalmente viene considerato un buon osservatore: impassibile, neutrale, sicuro di sé, incurante delle proprie emozioni. Al contrario l'irritazione, i malintesi, l'imbarazzo, la diffidenza, la rabbia, la vergogna sono spie che ci aiutano a capire che c'è qualcosa che non va nella comunicazione con l'altro. Attraverso le nostre emozioni impariamo qualcosa di nuovo che ci spiazza dalla nostre certezze (le nostre cornici) e ci consente di dialogare con l'altro. È la rinuncia all'arroganza dell'uomo-che-sa e l'accettazione della vulnerabilità, ma anche l'allegria della persona-che-impara, che cambia con gli altri invece che contro gli altri. L'ascolto è sicuramente un'arte difficile, ma se vogliamo avviare processi inclusivi non possiamo fare a meno di tentare. I metodi che presentiamo qui si seguito offrono alcuni quadri concreti entro cui l'arte di ascoltare può essere effettivamente esercitata (o per lo meno tentata).

L'outreach¹⁵⁹

Gli operatori sociali sanno benissimo che le persone con i problemi più gravi difficilmente si presentano spontaneamente presso di loro per ricevere i servizi di cui avrebbero un grandissimo bisogno; occorre andarle a cercare. Questa pratica dell'andare a cercare è stata chiamata *outreach* (letteralmente: raggiungere fuori). Lo stesso termine è impiegato nella progettazione partecipata e può essere definita come andare a consultare le persone

159 Il presente paragrafo è parzialmente tratto da M. Sclavi, *Avventure urbane*, Milano, Eléuthera, 2002, pp. 225-229. Vedi anche: <http://www.avventuraurbana.it/strumenti/outreach.shtml>

piuttosto che aspettare che esse vengano da noi¹⁶⁰. Le amministrazioni sono tradizionalmente abituate ad aspettare che gli utenti arrivino da loro, presentando domande, istanze, dichiarazioni, certificati. Qui bisogna procedere nel modo opposto: non è più il cittadino che si muove verso lo sportello, ma è lo sportello (l'istituzione) che si muove verso il cittadino. Le amministrazioni non possono conoscere veramente quali sono i problemi e chi sono i loro possibili interlocutori finché non riescono a scovarli sul territorio. Gli strumenti e le modalità dell'outreach sono assai varie. Per esempio (ma se ne possono immaginare o inventare altre):

- distribuzione di materiale informativo nelle case oppure direttamente alle persone in situazioni di aggregazione (mercati, assemblee, negozi, ecc.);
- articoli su giornali locali, spot informativi su radio e tv;
- interventi informativi e di scambio mirati nell'ambito di riunioni di specifici gruppi (ad esempio, una bocciofila, un centro sportivo, un'associazione ricreativa);
- strutture mobili (caravan, camper, container) possono essere utilizzate come uffici mobili per restituire anche a livello simbolico la presenza sul campo e garantire la possibilità di una consultazione iniziale;
- svolgimento di *camminate di quartiere* (vedi oltre);
- attivazione di punti di riferimento in loco (vedi oltre).

L'importante è il concetto di *andare fuori a cercare*. L'*outreach* è... la montagna che va da Maometto.

Animazione territoriale¹⁶¹

Un'approccio molto simile all'*outreach*, è l'*animazione territoriale*, che viene usata soprattutto nei progetti di sviluppo locale concertati (patti territoriali, progetti integrati territoriali, ecc.). Con il termine *animazione territoriale* (o *animazione sociale*) si intende comunemente tutto ciò che va ad incrementare il grado di sensibilizzazione e di partecipazione degli attori locali intorno a problemi comuni e strategie che interessano l'area di appartenenza. È altresì una modalità per giungere ad un buon grado di lettura e analisi del contesto locale secondo una logica di tipo *bottom up*. L'attività di animazione ne incorpora infatti una più tipicamente *conoscitiva*, ossia di indagine territoriale, altrimenti detta di *ricerca-azione* (vedi paragrafo successivo), finalizzata ad acquisire in modo sistematico informazioni quantitative e qualitative relative agli *elementi di forza* del territorio (su cui puntare ed investire) ed agli *elementi di debolezza* dello stesso (a cui far fronte mediante progetti di sviluppo locale). Secondo questa prospettiva, lo sviluppo socioeconomico passa attraverso un approccio progettato e gestito in prima persona da attori pubblici e privati di un dato contesto (enti locali, rappresentanze degli interessi, autonomie funzionali, terzo settore, ecc.) lungo quattro fasi fondamentali:

1. la *dinamizzazione* e la sensibilizzazione dell'area territoriale;
2. l'acquisizione e la socializzazione di informazioni ed esperienze;
3. l'incremento della cooperazione tra gli attori;
4. l'elaborazione condivisa di progetti di sviluppo territoriale.

¹⁶⁰ N.Wates, Community Planning Handbook, Londra, Earthscan, 2000

¹⁶¹ Paragrafo a cura di P. Riccone

Ricerca-Azione Partecipata¹⁶²

La Ricerca-Azione (*Action Research*) Partecipata è un tipo di indagine, che pur avendo uno scopo conoscitivo, promuove un attivo coinvolgimento da parte di tutti i soggetti o gli attori sociali significativi del territorio o del contesto, depositari del *sapere locale*, al fine di praticare poi collettivamente una attività sulla realtà che si cerca di conoscere. La Ricerca-Azione è una indagine che si muove *dal di dentro* della realtà di cui si tenta una prima analisi di conoscenza, sempre volta ad un successivo agire pratico sulla stessa, in maniera da modificarne o perlomeno aiutarne il cambiamento in senso evolutivo e di crescita. Il coinvolgimento e la partecipazione nella Ricerca-Azione da parte degli *stakeholder* della comunità, che sono riconosciuti non solo come portatori di interessi ma anche di risorse umane e strumentali, porta alla successiva attivazione di un Forum Locale, che adeguatamente sostenuto, è in grado di alimentare tutte le fasi della Ricerca-Azione, finalizzata anche alla costituzione di un Gruppo Territoriale Locale rappresentativo e derivante da una azione fortemente partecipativa. Ogni fase della Ricerca-Azione (messa a punto dello strumento di indagine, campionamento, pretest, somministrazione, elaborazione dei dati, analisi e interpretazione, redazione del report finale, restituzione pubblica) viene discussa in modo tale da dividerne lo scopo, da adattarne continuamente il processo, da valorizzarne le risorse, con il continuo coinvolgimento sistematico degli attori sociali. Infatti, nella pratica della Ricerca-Azione spesso gli attori aumentano di numero durante il processo di indagine, in quanto si apre l'ospitalità ad altri interlocutori del territorio e della comunità. Attraverso il confronto assiduo tra singoli e rappresentanti in uno scambio reciproco e continuo di esperienze si determina un cambio graduale nelle rispettive percezioni cognitive, accompagnato dallo sviluppo delle conoscenze individuali e collettive. La diffusione dei risultati della ricerca a tutta la comunità di riferimento avviene tramite gli *stakeholder*, ed essi stessi, da *cittadini di prossimità* diventano punti centrali e riconosciuti della comunità sulle tematiche indagate, ciascuno acquisendo e apprendendo una metodologia di indagine collettiva da applicare anche in altri momenti o per altre questioni.

Camminate di quartiere¹⁶³

I progettisti, gli urbanisti e gli altri specialisti di solito lavorano prevalentemente sulle carte e sui dati. In questo modo riescono a vedere molti aspetti che gli abitanti non sono in grado di conoscere. Ci sono però molti altri aspetti che gli abitanti conoscono e che gli specialisti non possono cogliere. La camminata di quartiere è un metodo che aiuta a superare questo fossato. Consiste in una o più passeggiate per il quartiere, in cui piccoli gruppi di residenti (da 10 a 30) guidano i professionisti o i funzionari in un giro per l'area interessata. Mentre il gruppo cammina si incrociano osservazioni, domande, apprezzamenti, desideri, in modo libero e rilassato, e si raccolgono impressioni, stralci di storia del quartiere, problemi, esperienze, ricordi. La passeggiata rappresenta anche l'occasione per rivolgere la parola ai passanti, incuriosendoli e invitandoli a esprimere informazioni o pareri ed eventualmente a unirsi alla camminata. La camminata di solito finisce in un luogo di riunione, nel quale viene offerto un piccolo rinfresco. È l'occasione per continuare la conversazione, per scambiarsi le impressioni e fissare alcuni punti.

¹⁶² Paragrafo a cura di M. Archetti, ABCittà Milano

¹⁶³ Il presente paragrafo è parzialmente tratto da M. Slavi, *Avventure urbane*, Milano, Eléuthera, 2002, pp. 205-208. Vedi anche: <http://www.avventuraurbana.it/strumenti/camminata.shtml>

Punti¹⁶⁴

I Punti sono sportelli per il pubblico ubicati all'interno di aree urbane oggetto di interventi di trasformazione, con particolare riferimento ai progetti complessi che mirano ad una riqualificazione sia fisica che sociale. Il nome Punto fa riferimento sia all'idea di luogo fisico ben identificato, sia alla funzione di *fare il punto* insieme

agli abitanti. Spesso gestito da un soggetto terzo incaricato dall'ente pubblico promotore della riqualificazione, il Punto accompagna per tutta la sua durata l'attuazione dell'intervento e svolge un ruolo di interfaccia fra gli abitanti, le imprese esecutrici e il committente delle opere principalmente finalizzato a:

- *ascoltare* vissuto, bisogni e aspettative in merito all'intervento di riqualificazione; contenere i disagi creati dai lavori attraverso un'attività capillare di informazione preventiva;
- raccogliere le segnalazioni presentate dagli abitanti e costruire insieme a loro e ai referenti istituzionali le risposte più efficaci per migliorare la convivenza con il cantiere;
- valorizzare le valenze positive dell'intervento, contribuendo alla costruzione di un'atmosfera positiva intorno ai lavori;
- far sì che gli abitanti, anziché subire l'intervento, possano partecipare alla sua realizzazione arrivando anche, se necessario, a concordare modifiche all'organizzazione dei lavori o al progetto (scelta delle finiture, trattamento delle parti comuni...); si parla in questi casi di una *direzione sociale dei lavori*.

L'attivazione di un Punto, auspicabile in qualunque intervento di grandi dimensioni che per periodi lunghi comporti un forte impatto sulla vita quotidiana dei cittadini (pensiamo per esempio alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali come metrotranvie o metropolitane, passanti ferroviari o stradali), diventa indispensabile nel caso di riqualificazione di complessi residenziali pubblici con alloggi abitati. In questi casi inoltre i Punti possono svolgere un ruolo decisivo nell'attuazione dei Piani di mobilità, accompagnando le famiglie coinvolte in tutte le tematiche legate al cambio dell'alloggio. Una volta che, dopo un inevitabile periodo iniziale di diffidenza, i cittadini comprendono il ruolo di servizio del Punto, questo diventa un riferimento affidabile e il livello di conflittualità diminuisce, facilitando la risoluzione dei problemi che comunque un intervento di riqualificazione comporta e che per quanto ridotti non possono essere eliminati. Supporto indispensabile per un'efficace attività dei Punti è un sistema di azioni e strumenti di comunicazione che a solo titolo indicativo può comprendere: *newsletter* e pieghevoli, locandine di scala, pannelli illustrativi e visualizzazioni dell'intervento, siti internet, numeri verdi, animazione ed eventi intorno alle fasi significative dei lavori.

Focus group

Il *focus group* è un piccolo gruppo di persone (generalmente da 4 a 12) che discute su uno specifico tema. Si ricorre a questa tecnica quando si ha la necessità di mettere a fuoco (da cui il nome *focus group*) un fenomeno o indagare in profondità su uno specifico argomento, utilizzando l'interazione che si realizza tra i componenti del gruppo. I partecipanti devono essere selezionati con attenzione in modo da poter contribuire, da diversi punti di vista, alla focalizzazione della questione. E dovrebbero essere messi il più possibile in condizione di parità: è quindi raccomandabile una certa omogeneità tra i partecipanti (per esempio rispetto

¹⁶⁴ Paragrafo redatto da M. C. Venanzi, Grm

al grado di istruzione) per evitare squilibri troppo forti nella comunicazione. Il *focus group* è generalmente assistito da un facilitatore o moderatore che gestisce la discussione e stimola l'interazione tra i partecipanti.

La discussione è impostata in modo del tutto informale: sono ammesse domande reciproche, dichiarazioni di disaccordo (ma vanno evitati giudizi negativi), interruzioni. Tutte le informazioni emerse nel corso dell'incontro devono poi essere elaborate e interpretate. Il documento finale può consistere in una sintesi o nella trascrizione integrale della discussione. La tecnica del *focus group* può essere usata, all'interno di processi decisionali più complessi, per diversi scopi. Per esempio:

- per definire gli obiettivi operativi;
- per identificare e definire un problema che potrebbe avere diverse sfaccettature;
- per impostare un vero e proprio lavoro di progettazione di una politica o di un intervento;
- per studiare quali reazioni susciterà un intervento presso certe categorie di persone.

Brainstorming¹⁶⁵

Il *brainstorming* (letteralmente: *tempesta di cervelli*) è un metodo che ha lo scopo di sviluppare *soluzioni creative* ai problemi. È stato inventato negli Stati Uniti nella prima metà del secolo scorso da Alex Osborn. L'obiettivo del *brainstorming* è la produzione di "possibili soluzioni per un problema specifico". Alla base vi è l'idea del *gioco* quale dimensione *leggera* che permette di liberare la creatività dei singoli e del gruppo, e che normalmente è impedita da una serie di inibizioni. Il gruppo ideale dei partecipanti non dovrebbe essere superiore ad una quindicina di persone, riunite comodamente attorno ad un tavolo o sedute in un salotto. Una volta messo a fuoco il problema e fissato un tempo limite per l'incontro, ciascuno esprimerà come soluzione al problema la "prima idea che gli viene in mente", in rapida sequenza e per associazione di idee. Il *brainstorming* premia soluzioni il più possibile assurde, nella convinzione che più le proposte sono ridicole

e più saranno interessanti e utili per individuare alla fine la soluzione migliore. Infatti esse saranno sottoposte ad un processo sempre più affinato di rielaborazione, di approfondimento, di revisione, da parte del gruppo, rifacendosi via via alle idee proposte da altri partecipanti, in modo da trasformare il carattere irrealizzabile e fantasioso delle idee iniziali in proposte sempre più pratiche e fattibili. La regola fondamentale del *brainstorming* è che i partecipanti *non devono assolutamente esprimere giudizi* sulle idee proposte dagli altri. L'obiettivo è infatti quello di produrre nuove idee, mentre il giudizio introduce un elemento di freno e induce atteggiamenti difensivi. Il *brainstorming* è condotto da un facilitatore, il quale deve fare attenzione a:

- proporre il problema iniziale in modo chiaro e semplice;
- invitare i partecipanti a sospendere il giudizio;
- favorire le idee estreme e spiazzanti e ad accogliere qualsiasi idea espressa;
- scrivere, su una lavagna o altro, per esempio su foglietti adesivi, tutte le idee espresse, in modo che siano visibili a tutti e possano essere utilizzate per successive elaborazioni;
- incoraggiare i partecipanti a elaborare variazioni sulle idee espresse da altri.

Quando conviene organizzare un *brainstorming*? Quando abbiamo di fronte un problema relativamente semplice o ben definito e quando abbiamo bisogno di trovare soluzioni non

165 Paragrafo parzialmente tratto da M. Sclavi, *Avventure urbane*, Milano, Eléuthera, 2002, pp. 202-205. Vedi anche: <http://www.avventuraurbana.it/strumenti/brainstorming.shtml>

scontate. Le questioni da esplorare possono essere, per esempio: “Che cosa possiamo fare per la manutenzione del giardino pubblico?”, “Come si può gestire il problema della conflittualità tra auto e pedoni?”, “Come possiamo rendere attraente per i cittadini l’idea della raccolta differenziata?”.

Tecniche per l’interazione costruttiva

EASW (European Awareness Scenario Workshop)

L’EASW nato in Danimarca, è stato ufficialmente adottato nel corso del 1994 dalla Direzione Ambiente della Commissione Europea, nell’ambito delle politiche volte a promuovere l’innovazione sostenibile in Europa. L’EASW pone, infatti, una particolare attenzione al ruolo dello sviluppo tecnologico, invitando gli attori di una comunità a interrogarsi sui possibili obiettivi cui indirizzarlo e sulle concrete modalità di azione da mettere in campo a tal fine. Si propone, in altre parole, di sostenere e accompagnare uno sviluppo tecnologico in grado di rispondere effettivamente ai reali bisogni sociali di una collettività. Attualmente, le sue principali applicazioni sono riconducibili al campo delle politiche ambientali, in particolare nelle aree urbane, ma anche, in alcuni casi, in altri contesti territoriali che intendano affrontare un cambiamento nel proprio modello di sviluppo. A livello pratico l’EASW consiste in un *workshop* della durata di circa due giorni che coinvolge una trentina di partecipanti distribuiti tra quattro categorie fondamentali di attori: politici/amministratori, operatori economici, tecnici/esperti, utenti/cittadini. Il *workshop*, condotto da uno specifico team di facilitazione, prevede due fasi fondamentali:

- *l’elaborazione di visioni future;*
- *l’elaborazione delle idee.*

Nella prima fase, a ciascuna delle quattro categorie di attori è chiesto di sviluppare *due ipotetici scenari futuri*, orientati rispettivamente ad una *visione catastrofica* – in grado di far emergere i rischi più pericolosi – e ad una *visione idilliaca* – in grado di individuare gli obiettivi più ambiziosi. Una fase plenaria di discussione consente di confrontare gli scenari avanzati dalle diverse categorie e di individuare i quattro temi più significativi su cui concentrare l’attenzione nel corso della seconda fase. A questo punto si individuano *quattro* nuovi gruppi a composizione mista tra le diverse categorie di attori, ciascuno dei quali si occupa di un tema specifico. Ricorrendo a sessioni successive di *brainstorming* e a tecniche di negoziazione ciascun gruppo giunge a elaborare un numero rilevante di *idee* e di possibili modalità di realizzazione, tra cui ne seleziona un massimo di cinque da presentare nella sessione plenaria di chiusura del *workshop*. Durante tale sessione, dopo la presentazione di ciascuna idea, una votazione finale di tutti i partecipanti individua le cinque idee più significative, da realizzare attraverso piani di azione congiunti.

Action Planning

L’*Action Planning* è un metodo di progettazione partecipata di origine anglosassone, che serve a individuare i bisogni, definire i problemi in un determinato contesto territoriale, attraverso il contributo della *comunità locale*, e arrivare a formulare le linee di intervento insieme a coloro che conoscono i disagi perché li affrontano quotidianamente. Il processo si articola in diverse fasi, si parte generalmente da domande di ampio respiro e la caratteristica essenziale è che tutte le opinioni e idee in merito, vengono espresse da ciascun

partecipante utilizzando personalmente dei *post-it* da attaccare su degli ampi cartelloni. Alcune regole generali vengono esplicitate all'inizio degli incontri, ma si tratta di principi molto chiari e semplici (vedi scheda 3). Si ricostruisce l'immagine che gli abitanti hanno del proprio contesto (ad esempio, quartiere), evidenziando gli attuali aspetti positivi e negativi. Poi si invitano i partecipanti ad esprimere delle previsioni sui cambiamenti che interesseranno il quartiere, sugli effetti attesi, anche qui: sia favorevoli che svantaggiosi. Il passaggio finale, che potrebbe definirsi come l'obiettivo conclusivo della giornata, è quello di individuare alcuni principi, o linee guida che possano permettere di assicurare il raggiungimento degli effetti positivi e per prevenire quelli negativi. Di solito sono necessarie almeno 3 o 4 sessioni di lavoro, articolate nel corso di uno o due mesi, per cominciare a definire un possibile piano d'azione. L'*Action Planning*, così come altre tecniche di progettazione partecipata (vedi *Planning for Real*), rappresenta una valida alternativa alla discussione di tipo assembleare, perché favorisce la partecipazione delle persone che sono meno inclini o meno preparate al dibattito pubblico, consentendo ad ogni partecipante di esprimere le proprie idee e i propri suggerimenti in maniera semplice, anonima, riflessiva e molto libera.

Search conference¹⁶⁶

La *search conference* (conferenza di indagine) è un metodo di progettazione partecipata elaborato dal teorico dei sistemi complessi Fred Emery. L'indagine (*search*) ha per oggetto un *futuro realizzabile*. Si può trattare semplicemente di un futuro più desiderabile di quello prevedibile in assenza di interventi correttivi, oppure di un futuro radicalmente diverso e inatteso. Nel corso di una *search conference*, che dura da due a tre giorni, 35-40 partecipanti stabiliscono qual è il futuro più desiderabile per il sistema di cui sono parte e formulano le strategie creative per realizzarlo. Ogni interrogativo o dubbio sul compito della conferenza deve essere discusso in dettaglio e chiarito introducendo, se necessario, dei cambiamenti nel modo di procedere della conferenza stessa. La chiara definizione del compito è particolarmente importante in situazioni conflittuali che potrebbero far regredire la discussione in atteggiamenti difensivi-offensivi o di dipendenza dai leader. La conferenza tipo deve essere coordinata almeno da due facilitatori. *Fase 1: Tendenze generali*. Il processo ha inizio con un elenco di osservazioni relative ai mutamenti in atto nel mondo circostante i partecipanti. Questa fase può essere presentata con una metafora: "Le onde che ti passano sopra" per indicare che le tendenze rilevate originano altrove e proseguono altrove. Il metodo è quello del *brainstorming*. Il modo in cui si conduce questa indagine a 360 gradi dell'ambiente globale di cui si è parte è fondamentale per stabilire il tono della intera conferenza. È un approccio grazie al quale i partecipanti si rendono conto che le loro idee sono registrate senza alcuna discriminazione, che in quella sede status o affiliazione non contano, non fanno differenza. Tutte le osservazioni vengono riportate su fogli che vengono appesi ai muri della stanza, atto che ha la valenza simbolica di rappresentare il mondo comune dei partecipanti. Ognuno può vedere che le proprie percezioni sono parte costitutiva di quelle dell'intero gruppo. È un'attività che si svolge in plenaria nel primo pomeriggio di riunione, per iniziare i lavori con un atteggiamento coralmente riflessivo e che non richiede molto sforzo, dato che ognuno è a conoscenza di

¹⁶⁶ Paragrafo parzialmente tratto da un documento redatto da M. Sclavi

modi con i quali il più ampio contesto influenza la sua vita. Una volta che la visione del più ampio sistema è sotto gli occhi di tutti, i partecipanti sono pronti a valutarne le tendenze di fondo. A questo scopo si dividono di solito in quattro gruppi, all'interno dei quali nominano un verbalizzatore e un relatore, e sulla base del lavoro svolto in precedenza collettivamente incominciano a distinguere tra tendenze desiderabili e probabili. Ogni gruppo costruisce in questo modo un proprio *Possibile Scenario* che in seguito illustra in riunione plenaria, dove i temi comuni vengono rilevati e combinati in due scenari complessivi, quello relativo ai futuri probabili e quello relativo ai futuri desiderabili. I facilitatori qui devono fare attenzione che non si passi alla seconda fase senza aver riflettuto abbastanza sulla prima. Il giusto apprezzamento dei trend globali è cruciale per l'energia creativa che poi verrà posta nella elaborazione ed implementazione delle strategie. *Fase 2: Tendenze che influenzano X.* Il procedimento è identico a quello della fase 1, solo che questa volta il *brainstorming* riguarda le tendenze in atto nel sistema più specifico enucleato da X. L'indagine si concentra su X, sulle tendenze desiderate e probabili che lo influenzano. L'operazione è simile a quella della fase uno ma molto più dettagliata. *Fase 3: L'evoluzione storica di X.* Ora si passa ad analizzare l'evoluzione del sistema X, perché e come è venuto a crearsi, qual è la sua forma attuale e soprattutto quali i suoi punti di forza e quali di debolezza; l'obiettivo è quello di arrivare ad una nozione condivisa di quello che il sistema effettivamente è e conoscerne la sua vera storia. Questa fase è di

particolare interesse per i partecipanti perché li mette a conoscenza di informazioni che in passato gli sono state negate; è utile segnare gli eventi cronologici che hanno influenzato il sistema tramite una rappresentazione tipo linea del tempo per averne una chiara visione. *Fase 4: La visione futura di X.* Questa è la fase dove creatività e innovazione sono più che mai necessarie, ora il futuro del sistema X può essere disegnato usando le informazioni finora ottenute. La creatività viene stimolata spingendo le persone prima a pensare soluzioni innovative e solo poi a valutarne la fattibilità. Questa attività viene svolta in piccoli gruppi che poi scambiano il loro lavoro con gli altri gruppi, in questo modo la selezione delle idee considerate migliori viene svolta senza condizionamenti. La fase si chiude con la discussione sui vari lavori ottenuti e con la produzione di uno scenario collettivo. *Fase 5: Strategie.* A questo punto quattro piccoli gruppi si concentrano sulla formulazione di strategie che possano portare a compimento la visione di futuro desiderabile. Tutti i gruppi hanno a disposizione lo stesso documento che sottolinea gli aspetti principali dello scenario ottenuto, in modo che si lavori per lo stesso obiettivo; la presentazione delle strategie ottenute viene effettuata da altri piccoli gruppi (si noti che in questa fase soluzioni o strategie sono molto più specifiche e dettagliate, a dimostrazione dell'evoluzione del processo di *search conference*). Ora è possibile pensare a come implementare le strategie emerse, dopo aver epurato quelle considerate inadatte tramite una *selezione naturale*. È arrivato il momento di aprire un nuovo dibattito imperniato sulla fattibilità delle strategie implementative ricordandosi delle tendenze del contesto d'azione individuate durante le fasi iniziali.

L'ultimo passo prevede un'interrogazione rivolta ad ogni singolo partecipante su come voglia impegnarsi nella vita di tutti i giorni per agevolare la riuscita del piano; con seguente redazione di un documento indicativo che sia di riferimento per tutto il gruppo.

Tecniche basate sulla simulazione: *Planning for Real*¹⁶⁷

Molte persone non sono abituate a prendere la parola in pubblico e a sostenere una discussione. Esistono diverse tecniche che aiutano le persone a interagire tra di loro usando strumenti diversi dalla discussione in un luogo pubblico, ponendole di fronte a simulazioni del problema per loro facilmente comprensibili e mettendole in condizione di esprimere le loro preferenze in modo facile e intuitivo. Tra di esse, *Planning for Real* è un metodo di progettazione partecipata, sviluppato a partire dagli anni '60-'70 dalla Education for Neighborhood Change dell'Università di Nottingham e registrato dalla *Neighborhood Initiatives Foundation (NIF)*, un'organizzazione *no profit* fondata nel 1988 da Tony Gibson con sede a Telford in Inghilterra. *Planning for Real* è una *tecnica alternativa alla discussione pubblica* che consente a ogni partecipante di esprimere le proprie idee e le proprie opinioni liberamente, facilmente e in modo anonimo. Il punto di partenza è sempre una rappresentazione dell'area d'intervento attraverso un *modello tridimensionale* (un plastico), il cui scopo è quello di aiutare gli abitanti a identificare ogni elemento del proprio quartiere e a individuare su di esso gli interventi che ritengono necessari. È importante che le dimensioni e le caratteristiche del plastico stimolino i partecipanti a *mettere mano* al plastico, consentendo loro di riconoscere e di confrontarsi con i luoghi rappresentati. Il plastico può anche essere realizzato in collaborazione con la comunità locale, favorendo in questo modo il suo coinvolgimento. Ogni persona è chiamata a posizionare sul plastico *apposite carte opzione*, ciascuna delle quali indica un intervento migliorativo (per esempio una pista ciclabile, un parco giochi, degli alberi, una siepe, un negozio, un parcheggio). È importante che la fattibilità e la praticabilità di tutte le carte opzione siano verificate, dal punto di vista tecnico e politico, attraverso una fase di indagine preliminare. I cittadini sono accompagnati nel loro percorso da un apposito gruppo di facilitatori, che in maniera neutrale interagisce con loro, allo scopo e nella misura sufficiente a registrare le loro opinioni e le motivazioni alla base delle loro scelte. Esiste anche la possibilità di segnalare alcuni suggerimenti per iscritto. Inoltre è importante prevedere strumenti informativi (pannelli a muro, copie di documentazioni, ecc.), affinché i partecipanti abbiano una visione il più possibile completa delle principali questioni relative alla futura trasformazione urbana: budget disponibile, esempi di soluzioni sperimentate altrove, vincoli e standard urbanistici, ecc. Al termine della giornata, lo staff tecnico esamina le carte che sono state *giocate* dai partecipanti nei diversi punti del plastico allo scopo di stabilire come sono distribuite le preferenze dei cittadini e di rilevare anche l'eventuale presenza di opzioni conflittuali. La *Neighborhood Initiatives Foundation* produce una serie di pacchi preconfezionati, esplicitamente destinati alle comunità locali e alle scuole, per facilitare la costruzione dei materiali necessari e favorire così la diffusione di questa tecnica partecipativa.

Tecniche basate sulla spontaneità: *Open Space Technology*¹⁶⁸

La tecnica *Open Space* è stata creata nella metà degli anni '80 da un esperto americano di scienza delle organizzazioni, Harrison Owen, quando si rese conto che le persone che partecipavano alle sue conferenze apprezzavano più di ogni altra cosa i coffee break. I seminari organizzati secondo la

¹⁶⁷ Paragrafo parzialmente tratto da M. Sclavi, *Avventure urbane*, Milano, Elèuthera, 2002, pp. 229-231. Vedi anche: <http://www.avventuraurbana.it/strumenti/planning.shtml>

¹⁶⁸ Paragrafo a cura di I. Romano, *Avventura Urbana*

metodologia OST non hanno relatori invitati a parlare, programmi predefiniti, o espedienti organizzativi. I partecipanti, seduti in un ampio cerchio, apprendono nell'arco della prima mezz'ora come faranno a creare la propria conferenza. Chiunque intende proporre un tema per il quale prova sincero interesse, si alza in piedi e lo annuncia al gruppo, e così facendo assume la responsabilità di seguire la discussione e di scriverne il resoconto. Quando tutti gli intenzionati hanno proposto i propri temi, viene dato avvio alla prima sessione di lavoro e si comincia.

Alla fine della giornata sarà distribuito ai partecipanti il resoconto di tutte le discussioni svolte. Pochi elementi guidano l'evento. Quattro principi:

1. chi partecipa è la persona giusta;
2. qualsiasi cosa succeda va bene;
3. quando si inizia si inizia;
4. quando si finisce si finisce.

E la legge dei due piedi: "se ti accorgi che non stai né imparando né contribuendo alle attività, alzati e spostati in un luogo in cui puoi essere più produttivo". All'interno dell'OST vengono riconosciuti comportamenti che tutti tendiamo ad assumere in situazioni collettive, ma in un contesto in cui le buone maniere sono temporaneamente ribaltate: non è scortese spostarsi da un luogo all'altro, anche mentre qualcuno sta parlando, e non lo è allontanarsi da un gruppo di lavoro se ci si vuole intrattenere con qualcuno. In sintesi nell'OST gli unici responsabili di un evento noioso o poco stimolante sono i suoi stessi partecipanti, e questa consapevolezza, inspiegabilmente, rende i lavori più intensi, appassionati e produttivi.

Nessuno ha totalmente il controllo di ciò che sta succedendo, ma il risultato è di straordinaria creatività e responsabilizzazione.

Laboratorio di quartiere¹⁶⁹

Teorizzato da Dioguardi, negli anni '80, come strumento a carattere didattico ed educativo finalizzato al coinvolgimento degli abitanti e delle scuole in interventi di recupero e di manutenzione della città, il laboratorio di quartiere si è diffuso sempre di più come metodologia per far partecipare direttamente i cittadini ai processi di riqualificazione del territorio ed alle scelte per lo sviluppo locale sostenibile. Con questo ruolo viene anche menzionato come metodo di partecipazione in alcuni bandi di concorso o documenti nazionali, regionali e comunali (ad esempio, Contatti di quartiere, Agenda 21 locale, Piani di Zona Sociali). Più che una particolare metodologia di lavoro, il laboratorio di quartiere definisce *un luogo*, una sede attrezzata dove amministratori, progettisti, abitanti, operatori economici ed esponenti dell'associazionismo

locale, si possono incontrare più volte fra di loro con la mediazione di un *facilitatore*. Le caratteristiche principali sono dunque:

- il carattere processuale (di solito un minimo di tre/quattro incontri)
- la presenza di una o più figure professionali opportunamente formate con ruolo di mediatore, di facilitatore della comunicazione ed esperto in dinamiche di gruppo.

Spesso è presente anche una figura istituzionale con ruolo di *coordinatore*, ed a volte può capitare che i *facilitatori* coincidano con i tecnici progettisti degli interventi per i quali si discute. Le metodologie di lavoro sono di solito facili e divertenti, ma soprattutto flessibili ed

¹⁶⁹ Paragrafo redatto da C. Pignaris, Cantieri Animati

adattabili alle variabili in gioco: numero dei partecipanti, loro composizione, disponibilità d'orario e, non ultimo, gli spazi e le attrezzature a disposizione. Le tecniche di partecipazione più utilizzate sono: costruzione di *scenari futuri*, analisi o redazione di mappe bisogni/risorse, raccolte di idee su poster e *post it*, lavoro a gruppi, libere discussioni. Gli incontri vengono pubblicizzati da volantini affissi nel quartiere; raramente si fanno inviti: i laboratori si distinguono dai *focus group* proprio perché i partecipanti non vengono selezionati in base alla loro rappresentatività. Sono infatti pensati come luoghi di riflessione e di costruzione di *interessi comuni*, non come strumenti per definire scelte o decisioni a *maggioranza*.

Incontri di scala¹⁷⁰

L'incontro di scala è uno strumento di ascolto composito che combina in modo coerente un insieme di principi e strumenti di intervento relativi all'ascolto attivo del territorio e della simulazione progettuale. Si usa quando l'obiettivo dell'indagine è conoscere le problematiche relative allo stato di manutenzione delle parti comuni di un edificio o lo stato degli impianti, le difficoltà nell'abitare, o i problemi di convivenza tra gli abitanti, perché il miglior modo per comprendere questi problemi è recarsi presso la loro scala, il loro fabbricato e proporre un incontro collettivo e lavorare con la micro-collettività che gli abitanti di quella scala o quel fabbricato rappresentano. È importante sottolineare la *dimensione pubblica* degli incontri e la presenza di un *facilitatore esterno*. Da un lato la necessità di argomentare pubblicamente le loro dichiarazioni obbliga gli abitanti a selezionare gli elementi della narrazione necessari ad illustrare una determinata problematica. Dall'altro la presenza di un facilitatore esterno porrà i membri della micro-collettività di fronte alla necessità di essere esaurienti e chiari nell'esposizione dei problemi senza dare per scontata una conoscenza pregressa dei medesimi e senza lasciarsi fuorviare da rapporti personali precostituiti. Infine è importante sottolineare che gli incontri si svolgono in un contesto ambientale conosciuto (la loro scala) ma *diverso* (in una riunione tra vicini che si svolge ordinatamente e include potenzialmente tutti). Questo fatto induce i partecipanti ad adottare un punto di vista allo stesso tempo familiare e nuovo. Gli incontri vengono preparati caso per caso in base all'informazione disponibile, e vengono condotti con tecniche prescelte tra quelle usualmente disponibili per il lavoro di gruppo (*focus group*, *brainstorming*) in ordine all'appropriatezza al contesto di intervento ed alla loro adattabilità. Gli incontri di scala sono infine utili per osservare il tipo di relazioni tra gli abitanti e per individuare, eventualmente, il *leaders naturali* delle comunità degli abitanti.

Tecniche per la risoluzione dei conflitti

La negoziazione distributiva (o posizionale)

Immaginiamo che un insieme ben individuato di persone, in conflitto tra di loro, siano state convinte a incontrarsi e a confrontarsi. Attraverso quali meccanismi è possibile trasformare il conflitto e giungere a un accordo? Quando si parla di negoziazione, in genere tutti pensiamo a una situazione molto semplice in cui le parti presentano le loro *posizioni*, ossia dichiarano quello che vogliono, le difendono, e gradatamente, nel corso del confronto, ciascuna di esse rinuncia a qualcosa fino a trovare un *compromesso*. Il compromesso è un punto intermedio tra le posizioni delle parti: può essere più vicino alle richieste iniziali di una o dell'altra parte,

¹⁷⁰ Paragrafo redatto da S. Guercio, Avventura Urbana

a seconda della forza contrattuale e della capacità negoziale di ciascuna. Una trattativa di questa natura è necessariamente dura e competitiva, perché quello che guadagna una parte lo perde l'altra: chi fa troppe concessioni, finisce per perdere di più di chi ne fa meno. Le parti sono indotte a comportarsi in modo guardingo, a bluffare, a tirare la corda finché è possibile, a indurre la controparte in errore circa i propri limiti ("Se scendo ancora sono rovinato", "Io vi verrei incontro, ma i miei soci non me lo permettono"). Il gioco, inizialmente a somma zero, si trasforma in un gioco a somma positiva: tutti ottengono qualcosa dall'accordo. Ma si tratta di un gioco a somma fissa: i vantaggi dell'uno sono perdite per l'altro. È come se ci si dovesse dividere una torta. Il tira-e-molla è inevitabile. Questo tipo di negoziazione prende il nome di *negoziiazione distributiva*, dal momento che le parti si devono distribuire una posta in gioco fissa, o di *negoziiazione posizionale*, dal momento che le parti prendono le mosse dalle loro posizioni iniziali che non mettono mai in discussione: semplicemente le attenuano via via attraverso concessioni reciproche. L'accordo finale è un *compromesso* che per sua natura può essere considerato come un successo o un fallimento, a seconda del punto di vista: è un po' come la bottiglia mezza piena o mezza vuota. La negoziazione distributiva o posizionale è inevitabile quando la posta in gioco è molto semplice ed è costituita da un unico oggetto del contendere. Per esempio il prezzo, nella trattativa tra venditore o compratore o un aumento salariale nella trattativa tra sindacati e datori di lavoro. In questi casi non c'è altro da fare che tirare da una parte o dall'altra. Ma spesso ci troviamo in situazioni più complesse, in cui non c'è un unico oggetto del contendere, ma ce ne sono diversi. In questi casi le parti possono giocare un gioco completamente diverso.

La negoziazione integrativa (o creativa)

L'idea di questo secondo tipo di negoziazione (integrativa o creativa) è stata sviluppata nel corso degli anni '70 dall'Harvard Negotiation Project dell'Università di Harvard ed è stata poi sintetizzata nel 1981 da Roger Fisher e William Ury, nel famoso manuale, *Getting to Yes. Negotiating agreement without giving in*, più volte ripubblicato in tutto il mondo¹⁷¹.

Concentrarsi sugli interessi e non sulle posizioni

L'idea di partenza è che le parti dovrebbero rinunciare a un confronto basato sulle *posizioni*, ossia evitare di lavorare esclusivamente su quello che ciascuna di esse dichiara di volere: questo conduce, come abbiamo visto, al muro contro muro e, nel caso migliore, a un compromesso. Devono piuttosto lavorare sugli *interessi* che stanno dietro alle posizioni. La posizione è la soluzione che una parte desidera raggiungere per un determinato problema, ma ovviamente possono esistere altre soluzioni (altrettanto soddisfacenti) per quello stesso problema. È quindi necessario spostare il confronto dalle soluzioni dichiarate (le posizioni) ai problemi (gli interessi) che stanno dietro. Se il confronto viene svolto sui reali interessi delle parti è possibile che si trovino soluzioni che soddisfano in qualche modo gli interessi di tutti. Come si fa a passare dal confronto sulle posizioni al confronto sui problemi? Semplicemente chiedendo: "Perché?": "Perché sostieni questa posizione?". "Quali sono i tuoi interessi?", "Qual è il problema che vorresti risolvere dichiarando quella posizione?". Detto in altri termini le parti devono essere indotte a fornire argomenti a sostegno delle loro posizioni. A questo

¹⁷¹ Traduzione italiana: R. Fisher, W. Ury, *L'arte del negoziato*, Milano, Mondadori, 1995

punto è possibile fare una scoperta decisiva: se le posizioni sono *contrapposte*, non è detto che lo siano anche gli interessi delle parti. Anzi spesso si può scoprire che gli interessi sono semplicemente *diversi* e che è possibile *sfruttare le differenze* per trovare una soluzione soddisfacente per tutti. Fisher e Ury raccontano la seguente storiella: Una mamma sente che le due sorelline stanno litigando. “Che cosa succede?” chiede. “Voglio l’arancia”, dice la prima sorellina. “La voglio anch’io” dice la seconda. La mamma chiede a ciascuna di loro: “Perché volete l’arancia?”. La prima risponde: “Per mangiarla”. La seconda risponde: “Mi serve la buccia per fare una torta”. Allora la mamma prende l’arancia, la sbuccia, dà la polpa alla prima sorellina e la buccia alla seconda. Se la mamma avesse seguito i precetti della negoziazione posizionale avrebbe diviso in due parti l’arancia e avrebbe commesso un errore. Chiedendo perché, è riuscita a capire che gli interessi delle due sorelline erano semplicemente diversi e perfettamente compatibili. Alle fine entrambe hanno ottenuto esattamente quello che volevano: non c’è stato alcun compromesso. Naturalmente nel mondo reale è difficile che a posizioni contrapposte corrispondano interessi perfettamente compatibili. Ma è raro che gli interessi siano totalmente e irrimediabilmente contrapposti. È sempre (o quasi sempre) possibile trovare soluzioni che soddisfino pienamente (o quasi) gli interessi di ciascuno.

Inventare soluzioni reciprocamente vantaggiose

Per realizzare questa possibilità, le parti devono dedicarsi a un impegno creativo. Nella negoziazione distributiva si parte dalle posizioni e si cerca di ridurre la loro distanza. Nella negoziazione integrativa bisogna invece cercare di ampliare la gamma delle opzioni possibili, produrre un numero elevato di soluzioni. La discussione delle opzioni emerse consentirà di sviluppare lo spazio entro il quale negoziare, trovando possibilità in grado di dare vantaggi reciproci (*mutual gain*). Il risultato finale non è un compromesso. Non ci si limita a dividersi una torta, ma si cerca di espanderla. Non si trova una via di mezzo (che rischia di scontentare tutti), ma una soluzione nuova e più ricca che risponde in modo pieno (o quasi) agli interessi di ciascuna parte. È proprio per questa via che i conflitti possono essere utili e produttivi: sono la leva per individuare soluzioni complesse e innovative che altrimenti nessuno sarebbe in grado di vedere.

L’analisi multicriteri

Capita spesso di trovarsi di fronte a una serie di soluzioni alternative predefinite tra cui bisogna operare la scelta. Immaginiamo che esista un conflitto tra i partecipanti nel senso che alcuni preferiscono alcune alternative, che altri considerano pessime. In un caso di questo genere, è possibile trovare una soluzione condivisa ragionando insieme sui criteri di scelta, piuttosto che sulle singole alternative. È questa una pratica che le amministrazioni conoscono benissimo: quando si trovano per esempio a dover scegliere tra una platea di progetti che sono stati presentati per il finanziamento, di solito ricorrono proprio all’individuazione di criteri, allo scopo di formare una graduatoria e individuare i progetti migliori. Questo metodo può essere applicato con profitto anche in processi decisionali inclusivi a cui partecipano più attori in conflitto tra di loro. È infatti più facile mettersi d’accordo sui criteri, ragionando sul pro e sul contro di ciascuno, che mettersi d’accordo sulle soluzioni da scegliere. Una tecnica che può essere applicata in simili circostanze è

l'analisi multicriteri. Essa presenta il vantaggio di strutturare il percorso in tappe prestabilite e di offrire a tutti i partecipanti la possibilità di esprimersi. Se i partecipanti riescono a accordarsi sulle premesse (ossia, i criteri), dovranno poi semplicemente prendere atto delle conseguenze, ossia dell'ordinamento delle alternative che, in base a quelle premesse, verrà prodotto dall'analisi multicriteri. In sintesi le tappe sono le seguenti:

- 1. definizione dei criteri:** i partecipanti sono invitati a discutere gli aspetti rilevanti da prendere in considerazione per la scelta delle alternative e a trasformarli in criteri definiti e misurabili: è questa la tappa più lunga e più complessa, che richiede il raggiungimento di un punto di vista comune, mediante la deliberazione (la discussione);
- 2. assegnazione dei pesi:** ogni partecipante è invitato a dare un peso a ciascuno dei criteri individuati nella tappa precedente, in modo da distinguere tra i criteri che considera importanti e quelli che considera meno importanti;
- 3. valutazione delle alternative rispetto ai criteri:** questo è un procedimento eminentemente tecnico che può essere comunque sottoposto alla discussione dei partecipanti;
- 4. formazione della graduatoria delle alternative:** quest'ultimo passaggio è esclusivamente tecnico. Dati i pesi (tappa 2) e le valutazioni delle alternative (tappa 3), è possibile applicare un algoritmo di analisi multicriteri (ne esistono in realtà molti, con effetti leggermente diversi) che produce la graduatoria finale.

L'aspetto interessante del metodo è che consente ai partecipanti di accordarsi sulle premesse e poi constatare le conseguenze che ne derivano, senza dover accordarsi direttamente sull'alternativa preferibile (cosa che, in caso di preferenze contrastanti, sarebbe impossibile).

Le giurie di cittadini

Quando esiste una questione controversa da risolvere è possibile ricorrere a una strada completamente diversa: sottoporre la questione a un gruppo di cittadini comuni estratti a sorte, che in un periodo di tempo predeterminato (da due a cinque giorni), ascoltano le testimonianze di esperti e i rappresentanti dei punti di vista contrapposti, li interrogano e alla fine deliberano una posizione comune. Questa è la base di diverse tecniche che vengono ormai frequentemente applicate nei paesi del nord Europa e negli Stati Uniti (ma non ancora in Italia). Nei primi anni '90 il parlamento danese ha introdotto le *consensus conference* che hanno lo scopo di sottoporre al giudizio di cittadini comuni questioni tecnico-scientifiche controverse, su cui il mondo scientifico appare diviso. Un'applicazione di questa stessa tecnica, che è attualmente raccomandata dall'Unione Europea, è stata svolta in Francia con la *conference des citoyens* sugli organismi geneticamente modificati, tenuta nel 1998 presso il parlamento. Appartengono allo stesso genere le *giurie di cittadini* (*Citizens' Juries*) e le *cellule di pianificazione* (*Planungszelle*) proposte a metà degli anni '70, rispettivamente da Ned Crosby negli Stati Uniti e da Peter Dienel in Germania; tali esperienze hanno avuto un'ampia applicazione in Usa e in vari paesi europei su una svariata gamma di temi (ad esempio, sanità, trasporti, sicurezza, ambiente, tasse, ecc.). Oppure i *sondaggi d'opinione deliberativi* (*Deliberative Opinion Polls*) proposti da James Fishkin ed attuati in numerosi paesi, in cui l'opinione dei cittadini su un tema dato viene espressa al termine di una discussione condotta da un campione rappresentativo della popolazione. Qui presentiamo nel dettaglio le caratteristiche della tecnica più diffusa, quella delle *giurie di*

cittadini, secondo il modello tedesco (le *Planungszelle*). Questo metodo¹⁷² di coinvolgimento attivo della cittadinanza è stato proposto, per la prima volta nel 1969, da Peter Dienel dell'Università di Wuppertal. Dienel definisce le *giurie di cittadini* come "un gruppo di cittadini scelti tramite selezione casuale che sono pagati per lasciare i propri impegni di lavoro per un limitato periodo di tempo al fine di elaborare soluzioni a problemi di pianificazione (territoriale ed urbanistica) con l'assistenza di consiglieri esperti". Le figure rilevanti sono: il gruppo dei cittadini, il gruppo degli esperti e il mediatore. Normalmente il numero dei partecipanti è di venticinque persone, frutto di una selezione tra un numero molto più ampio di persone che vengono contattate. La percentuale degli invitati che poi partecipa effettivamente alle sessioni è infatti del 25-30%. I cittadini vengono selezionati in modo tale da risultare rappresentativi dell'intera popolazione in termini socio-demografici che tengono in considerazione età, genere, istruzione, condizione professionale e culto religioso. Una giuria di cittadini viene creata per un periodo molto limitato di tempo, dai due ai cinque giorni durante i quali i cittadini lavorano a tempo pieno. La discussione è favorita dalla presenza di esperti che forniscono costantemente informazioni sulla materia da dibattere o sull'obiettivo da perseguire. Inoltre, i cittadini acquisiscono ulteriore competenza ascoltando le relazioni dei rappresentanti dei gruppi di interesse collegati al problema da affrontare. La figura del mediatore è fondamentale nella realizzazione del processo. Egli ha il compito di favorire la discussione, mantenendola sempre sul piano di un dialettico scambio di opinioni senza che si sconfini in toni eccessivi. Il termine *giuria dei cittadini* deriva dal fatto che assomiglia alla giuria nel processo penale ma, a differenza di questa, i membri del gruppo non arrivano mai a verdetti finali e vincolanti, bensì semplicemente all'individuazione di possibili soluzioni che verranno poi affidate a coloro che effettivamente possiedono il potere politico per attuarle. La fase iniziale comprende tre momenti principali:

- una lettera formale di invito descrive gli scopi dell'iniziativa, l'idea a grandi linee del metodo deliberativo e altri dettagli riguardanti soprattutto il programma e il rimborso finanziario;
- un membro del gruppo di ricerca si reca personalmente da ogni potenziale partecipante che ha risposto alla lettera di invito per fornire ulteriori delucidazioni e preparare il contatto;
- se necessario, il responsabile della ricerca contatta gli uffici degli eventuali partecipanti per chiedere formalmente dei permessi per il periodo di tempo necessario allo svolgimento dell'intero processo.

Il programma della fase preparatoria è organizzato in modo che si alternino informazione, discussione e lavoro di gruppo sia in seduta plenaria che in dibattiti all'interno di gruppi più piccoli. Ai fini di un buon risultato gli organizzatori ritengono inoltre che ogni gruppo debba passare da una fase di stabilizzazione ad una di destabilizzazione e successivamente a una ristabilizzazione. Possiamo capire meglio questo procedimento con l'aiuto di un esempio: il primo giorno i partecipanti si formano delle opinioni personali attraverso l'acquisizione di informazioni coerenti. Il secondo e il terzo giorno si tenta di destabilizzare queste opinioni, attraverso la divulgazione di informazioni controverse e prima sconosciute, con l'aiuto di esperti, politici, rappresentanti di gruppi di interesse e cittadini influenti. L'obiettivo dei restanti due o tre giorni è quello di arrivare a soluzioni unanimi e perché ciò si realizzi il gruppo ha bisogno di ritrovare un alto spirito di coesione e collaborazione. Naturalmente può anche capitare che i *giurati* non riescano a raggiungere l'unanimità e allora le decisioni finali

172 Quello che segue è parzialmente tratto da una ricerca sulle procedure deliberative partecipative, diretta da M. Bonanni con la collaborazione di M. Penco

potranno essere espresse in forma tale da rispettare le opinioni diverse da quella della maggioranza. Ovviamente le opinioni dei singoli o dei piccoli gruppi di lavoro devono essere sintetizzate e assemblate e questo è un compito che generalmente viene affidato ai membri dello staff i quali (sempre nell'ambito dei cinque giorni) ripresentano la relazione finale ai gruppi per un'ulteriore approvazione. Il rapporto finale viene indirizzato alle amministrazioni interessate e successivamente viene reso pubblico.

Il bilancio partecipativo

Un altro metodo per risolvere questioni controverse mediante la discussione tra i diretti interessati è quello del bilancio partecipativo (*orçamento participativo*) introdotto nella città brasiliana di Porto Alegre nei primi anni '90 e poi applicato in un centinaio di città in Brasile. Il successo dell'esperienza di Porto Alegre e la sua notorietà ha fatto sì che la proposta del bilancio partecipativo si sia diffusa in numerose città in tutto il mondo. Anche in Italia alcuni comuni (Piacenza, Grottammare, Pieve Emanuele, Vimercate, Municipi X e XI di Roma e altri) si sono messi su questa strada, per lo più sulla base del documento *Carta del nuovo municipio* (<http://www.unifi.it/lapei/Carta.html>) che riprende in parte l'esperienza brasiliana. Nel caso di Porto Alegre,¹⁷³ il bilancio partecipativo nasce dall'esigenza di ripartire in modo trasparente e equilibrato le spese in conto capitale previste dal bilancio del comune tra i quartieri della città. In passato queste scelte distributive erano state condotte in modo clientelare e poco trasparente e avevano sistematicamente favorito i quartieri centrali rispetto a quelli periferici. Con la vittoria elettorale del *Partido dos Trabalhadores* nel 1985 la nuova amministrazione si impegnò a sviluppare un ampio processo di partecipazione popolare che aveva come oggetto principale proprio la ripartizione delle spese di investimento. Si tratta di una politica di tipo distributivo ovviamente conflittuale perché la somma da ripartire è fissa (ed è stabilita dall'amministrazione) e ognuno dei 16 quartieri (*Regiões*) in cui è suddivisa la città ha ovviamente interessi concorrenti rispetto agli altri. Il problema è stato risolto attraverso l'applicazione di un metodo multicriteri. Le spese di investimento sono ripartite ogni anno tra i 16 quartieri sulla base di tre criteri:

- *numero di abitanti* (si tratta di un dato oggettivo);
- *carenza di servizi* (si tratta di una valutazione fornita direttamente dagli uffici tecnici dell'amministrazione comunale);
- *priorità* tra i vari tipi di investimenti (rete stradale, fognature, scuole, servizi sanitari, spazi pubblici, ecc.) che viene stabilita da ogni singolo quartiere attraverso la partecipazione dei cittadini.

Ogni anno l'amministrazione comunale decide quale peso assegnare a ognuno dei tre criteri. Il processo del bilancio partecipativo inizia ogni anno in primavera e si conclude in autunno con l'approvazione del bilancio da parte del consiglio comunale. Tra marzo e luglio si svolgono due tornate di assemblee di quartiere che indicano le priorità, ossia le opere e gli interventi cui deve essere data la precedenza. Le assemblee sono precedute da riunioni informali di strada o di specifiche associazioni di cittadini. In autunno, quando ogni quartiere ha espresso le sue priorità, gli uffici tecnici del comune, applicando i tre criteri e i rispettivi pesi, stabiliscono la ripartizione dei fondi tra i quartieri, indicando nel contempo in quali settori devono essere impiegati. È stato dimostrato che la pratica del bilancio partecipativo

173 Un'analisi approfondita dell'esperienza di Porto Alegre si trova in: G. Allegretti, *Autoprogettualità come paradigma urbano L'insegnamento di Porto Alegre*, Firenze, Alinea, 2003

ha avuto l'effetto di ridurre le sperequazioni tra le diverse zone della città, favorendo i quartieri più popolosi e meno dotati di servizi.

Il complesso elenco delle tecniche presentate pone un evidente problema: chi trasferisce le competenze necessarie per gestire al meglio tali procedure? I campi di conoscenza dovranno variare da concetti di politica a quelli sociologici, da quelli urbanistici a quelli ambientali, non trascurando le competenze manageriali. È evidente che non esiste una figura professionale in grado di possedere conoscenze su questi campi disciplinari, ma si stanno creando in Italia scuole e master per fornire opportune competenze; oggi si identificano come promotori, registi o meglio facilitatori. L'adozione di pratiche partecipative non garantisce la buona riuscita del progetto, ma sicuramente porta a selezionare le decisioni più vantaggiose e a creare relazioni migliori tra i partecipanti. Il vero intento come precedentemente citato è quello di migliorare il capitale sociale e l'empowerment. Un vero valore aggiunto in grado di stimolare processi virtuosi e democratici. Una comunità se saprà riconoscere e riconoscersi nelle scelte che si progettano e nelle relazioni che si instaurano, potrà auspicare a principi di sostenibilità, equità e sviluppo.

Bibliografia

Partecipazione e Tecniche di partecipazione

- AA.VV. (2002), *Cultura e prassi della partecipazione nella pianificazione delle città e del territorio*, a cura della Commissione Urbanistica Partecipata e Comunicativa dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Dossier allegato al n° 182 di Urbanistica Informazioni
- AA.VV., (1995), *Futuro della città e cultura della partecipazione*, in Urbanistica Informazioni, Supplemento al n.140
- Argento R., Pontrandolfi P., (2002), *La costruzione del processo comunicativo e partecipativo*, in *Cultura e prassi della partecipazione nella pianificazione delle città e del territorio*, a cura della Commissione Urbanistica Partecipata e Comunicativa dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Dossier allegato al n° 182 di Urbanistica Informazioni
- Arnstein S.R., (1969), *A ladder of citizen participation*, in Journal of American Institute of Planners, pp. 216-224
- Balducci A., (1995), *Progettazione partecipata tra tradizione e innovazione*, in Urbanistica, n. 103, pp.113-117
- Balducci A., (1996), *L'urbanistica partecipata*, in *DST: rassegna quadrimestrale di studi e ricerche del Dst del Politecnico di Milano*
- Bellaviti P., (1995), *Una mappa delle nuove esperienze italiane: origini, autori, metodi e tecniche*, in Urbanistica, n.103
- Bobbio L. (a cura di) (2004), *A più voci, Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane
- Bobbio L. (a cura di) (2007), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Univ. degli studi di Torino, Dip. di Studi Politici
- Borri D., (2000), *Problemi e tendenze della pianificazione partecipativa e comunicativa*, in Urbanistica Informazioni, n. 170
- Capelli M., (2002), *Community participation e Organismi Governativi Internazionali. Cambiare le città con i bambini, con le donne, con i più poveri, con le comunità locali*, in *Cultura e prassi della partecipazione nella pianificazione delle città e del territorio*, a cura della Commissione Urbanistica Partecipata e Comunicativa dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Urbanistica Dossier n. 45
- de Spuches G., (2007), *Brancaccio come terreno d'azione. Sguardi geografici su un quartiere delle periferie di Palermo*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, anno XXXVIII n. 90, Franco Angeli, Milano
- Ecosfera, (2001), *Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana: i costi dell'esclusione di alcuni attori locali*, Comune di Roma, USPEL
- Elster J., *Argomentare e negoziare*, Anabasi, Milano
- Fera G., *Comunità, urbanistica, partecipazione. Materiali per una pianificazione strategica comunitaria*, Franco Angeli, Milano, 2008
- Fera G. (1998), *Partecipazione, negoziazione e processi di piano*, in M. Di Rosa, F. Lo Piccolo, F. Schilleci, F. Trapani (a cura di), *Come se ci fossero le stelle, Trasformazioni delle città e del territorio: percorsi meridiani tra sviluppo locale e processi globali*, CUEN
- Ferraresi G., (1995), *La costruzione sociale del Piano*, in Urbanistica, n.103
- Fisher R., Ury W., (1995), *L'arte del negoziato*, Mondadori, Milano
- Forum PA, *Urbanistica Partecipata*, Urbanistica Informazioni, n.223, INU Edizioni 2009
- Habermas J., (1986), *Teoria dell'agire comunicativo*, vol. I, Il Mulino, Bologna
- Hargreaves Heap S., Hollis M., Lyons B., Sugden R., Weale A., (1996), *La teoria della scelta: una guida critica*, Laterza, Roma
- INU-WWF, (1997), *Concorso nazionale di progettazione partecipata e comunicativa: prima edizione*, Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma
- Lo Piccolo F., (1997), *Dalla parte degli infedeli: soluzione dei conflitti e pratiche partecipative nell'esperienza del quartiere di Spitalfields a Londra*, in *Dst: rassegna quadrimestrale di studi e ricerche del Dst del Politecnico di Milano*, n. 4, pp.141-157
- Lo Piccolo F., (2000), *Strategie di piano e pratiche partecipative: un'introduzione*, in M. Carta, F. Lo Piccolo, F. Schilleci, F. Trapani (a cura di), *Linee di ricerca, Atti del Terzo Convegno nazionale dei Dottorati di Ricerca in Pianificazione territoriale e urbanistica*, Editrice Librerie Dedalo, Roma
- Magnaghi A. (a cura di), (2003), *Processi partecipativi, politiche e progetti condivisi in un'ottica di sviluppo locale autosostenibile*, Documento di lavoro dell'Unità di Ricerca di Firenze: "Atlanti valutativi di progetti partecipati per lo sviluppo locale autosostenibile: La Carta del nuovo Municipio"; Ricerca nazionale finanziata dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica (MIUR): "Sviluppo di Comunità e partecipazione"
- Morris R., Rein M., (1973), *Nuove tendenze nella pianificazione comunitaria*, in Crosta P.L. (a cura di), *L'urbanista di parte*, Franco Angeli, Milano
- Pareglio S. (a cura di), (1999), *Guida europea all'Agenda 21 Locale – La sostenibilità ambientale: linee guida per l'azione locale*, Fondazione Lombardia per l'Ambiente, Milano (Trad. it. di Hewitt N., (1995), *European Local Agenda 21 Planning Guide – How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability*, ICLEI 'Policy & Practice Series', European Sustainable Cities & Towns Campaign, Brussels)

Pontrandolfi P., (2002), *Legislazione urbanistica regionale e pianificazione partecipata*, in *Cultura e prassi della partecipazione nella pianificazione delle città e del territorio*, a cura della Commissione Urbanistica Partecipata e Comunicativa dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Urbanistica Dossier n. 45

Rallo B., Venti D., (2002), *Presentazione*, in *Cultura e prassi della partecipazione nella pianificazione delle città e del territorio*, a cura della Commissione Urbanistica Partecipata e Comunicativa dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Urbanistica Dossier n. 45

Romano I., (1998), *L'azione partecipata a scala locale tra retorica e sorpresa: la costruzione del consenso come possibile effetto inatteso di un processo di apprendimento*, Dottorato di ricerca in Pianificazione territoriale e Politiche pubbliche del territorio

Schiavo F., (2002), *Della partecipazione. Considerazioni a margine*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, anno XXXIII n. 74, Franco Angeli, Milano

Scavi M., *Avventure Urbane, progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera 2002

Scavi M., *L'arte di ascoltare e mondi possibili*, Milano, Bruno Mondadori, 2003

Venti D., (1996), *Selezione di esperienze di urbanistica e progettazione partecipata e comunicativa (Inu-Wwf)*, in Urbanistica Informazioni, n. 146

Venti D., (2002), *I metodi partecipativi e comunicativi ed i laboratori con gli abitanti*, in *Cultura e prassi della partecipazione nella pianificazione delle città e del territorio*, a cura della Commissione Urbanistica Partecipata e Comunicativa dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Urbanistica Dossier n. 45

Storia

Astengo G., (1999), *Urbanistica in Enciclopedia Universale dell'Arte*, vol. XIV, Venezia, Sansoni, 1966

Benevolo L., (1998), *La città nella storia d'Europa*, Economica Laterza

Bravo Ferrari L., Serafini A., (2007), *Stato e sottosviluppo, il caso del Mezzogiorno italiano*, Ombre corte

Calabi D., (1979), *Il "male" città : diagnosi e terapia*, Officina edizioni

Cassano F., (2009), *Tre modi di vedere il sud*, il Mulino

De Lucia V., (1992), *Se questa è una città*, Editori Riuniti, Roma

Fabbri M., Greco A., Menozzi L., Valeriani E., (1986), *Architettura urbanistica in Italia nel dopoguerra*, Gangemi Editori, Roma

Ginsborg P., (1998), *L'Italia del tempo presente*, Einaudi

Ginsborg P., (2006), *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi

Rossi Doria B., (2003), *Sicilia*. Terra di città, Istituto geografico militare, Firenze

Saraceno P., (1963), *L'Italia verso la piena occupazione*, Feltrinelli

Saraceno P., (1969), *Ricostruzione e pianificazione (1943-1948)*, Laterza

Siragusa A., (2001), *Per una nuova identità cittadina. L'esperienza educativa di Palermo apre le porte, la scuola adotta un monumento*, Città di Palermo, Palermo

Villari P., (1902), *Scritti sulla questione sociale in Italia*, Sansoni Editore

Villari P., (1896), *La Sicilia e il socialismo*, Fratelli Treves

Villari R., (1979), *Mezzogiorno e democrazia*, Laterza

Villari R., (1984), *Il sud nella storia di Italia*, Laterza

Webber, Dyckman, Foley, Guttenberg, Weaton, Wurster, (1964), *Explorations into urban structure*, University of Pennsylvania Press (tr. it. Indagini sulla struttura urbana 1968), Il Saggiatore, Milano

Weber M., (1950), *La città*, NuovoPortico Bompiani

Nuove politiche e pratiche di sviluppo urbano

AA.VV., (2002), *Agenda 21 Locale in Italia 2002*, ideazione e realizzazione indagine Focus Lab in partnership con Coordinamento Nazionale Agende 21 Locali, Giugno 2002

AA.VV., (2005), *Palermo. Il terzo asse di fondazione*, L'Epos, Palermo

Badami A., Picone M., Schilleci F., (2008), *Città nell'emergenza. Progettare e costruire tra Ghibellina e lo Zen*, Palumbo

Baldassarre A., (1985), *I limiti della democrazia*, Laterza, Bari

Balducci A., (1991), *Disegnare il futuro*, il Mulino

Batey P.W.J., Breheny M.J., (1984), *I metodi della pianificazione strategica*, in *Rivista di Urbanistica*, vol. 1 n. 1

Bobbio L., (1995), *I progetti territoriali come processi di montaggio*, in IRES, Istituto ricerche economico-sociali del Piemonte, Cento progetti cinque anni dopo: l'attuazione dei principali progetti di trasformazione urbana e territoriale in Piemonte, Rosenberg & Sellier, Torino

Bobbio L., (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, GLF editori Laterza, Roma

Bobbio L., Zeppetella A. (a cura di), (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano

Bobbio N., (1995), *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino

Borri D., (1995), *Prospettive e problemi della pianificazione etica*, in *Urbanistica*, n. 103

Bryson J.M., *Attore pubblico e pianificazione strategica*, in Curti F., Gibelli M.C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze

Busacca P., Gravano F., (2005), *A mille mani*, Alinea, Firenze

Carta M., (2009), *Governare l'evoluzione, principi, metodi e progetti per un urbanistica in azione*, Franco Angeli, Milano

Carta M., (2003), *Pianificare nel dominio culturale*, strutture e strategie per l'armatura culturale in Sicilia, Dipartimento città e territorio, Università di Palermo

Carta M., (2003), *Verso il Piano Strategico per Palermo Capitale. Rapporto Finale, indirizzi, metodi e manuali operativi*, Città di Palermo, Palermo

Commissione europea, (1998), *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea*, COM (1998) 605 finale

Comune di Palermo, Assessorato Ambiente, Servizio Ambiente ed Ecologia, (2007), *La gestione sostenibile di un ecosistema urbano. L'esperienza del Contratto di Quartiere II a Palermo*, ORSA, Palermo

Comune di Palermo, (2010), *Programma Innovativo in Ambito Urbano. Comune di Palermo. Programma strategico di trasformazione urbana in aree ferroviarie e portuali. Waterfront centrale-Sampolo, Lolli-Notarbartolo*, Comune di Palermo, Palermo

Comune di Palermo, (2010), *Programma. Studio di Fattibilità ATI 2 Interventi Prioritari aree ferroviarie Lolli-Notarbartolo. Rapporto Ambientale*, Comune di Palermo, Palermo

De Carlo G., (1972), *A critic's view, The new forces e an architecture of participation*, Royal Australian Institute of Architects, Victoria (tr. it. L'architettura degli anni settanta. I "papers" di Melbourne sul futuro dell'architettura e dell'urbanistica 1973), Il Saggiatore, Milano

Crosta P.L., (2007), *Politiche, quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano

Crosta P.L., (1995), *La politica del piano*, Franco Angeli, Milano

Doglio C., Urbani L., (1984), *Braccio di bosco e l'organigramma*, Flaccovio editore

Doglio C., Urbani L., (1972), *La fionda sicula*, il Mulino

Dolci D., (1955), *Banditi a partitico*, Laterza

Dolci D., (1957), *Inchiesta a Palermo*, Einaudi Edizioni

Dolci D., (1958), *Una politica per la piena occupazione*, Einaudi Edizioni

Dolci D., (1962), *Spreco*, Einaudi Edizioni

Indovina F. (a cura di), *Strategie per un futuro possibile*, Franco Angeli, Milano

Inzerillo S. M., *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo*. Piani e prassi amministrativa dall'addizione del Regalmici al Concorso del 1939, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della Facoltà di Architettura di Palermo

Inzerillo S. M., *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo*. Crescita della città e politica amministrativa della ricostruzione del piano del 1962, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della Facoltà di Architettura di Palermo

Ferraresi G., *Reti, attori, territorio. Forme e politiche per progetti di infrastrutture*, quaderni del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano

Lefebvre H., (a cura di Sica P.) (1973), *Du rural à l'urbain*, (tr. it. Dal rurale all'urbano), Guaraldi

Leone G., *Territorio e società in Sicilia negli anni cinquanta e sessanta nell'esperienza di Danilo Dolci, Salvinus Duynstee e Tullio Vinay*, Anvied

Lo Piccolo F., Schilleci F., (2003), *A Sud di Brobdingnag. L'identità dei luoghi: per uno sviluppo locale autosostenibile nella Sicilia occidentale*, Franco Angeli, Milano

Lo Piccolo F., Pinzello I. (2008), *Cittadini e cittadinanza. Prospettive, ruolo e opportunità di Agenda 21 Locale in ambito urbano*, Palumbo

Lo Piccolo F., Bonafede G., (2007), *Cronache ZEN: La questione abitativa tra assenza di politiche pubbliche, pratiche dal basso ed arte della negoziazione*, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, anno XXXVIII n. 90, Franco Angeli, Milano

Magnaghi, A., (2002), *Carta del nuovo municipio: attori e forme dello spazio pubblico*, (Comunicazione al Convegno internazionale "La nuova cultura delle città. Trasformazioni territoriali e impatti sulla società", Accademia Nazionale dei Lincei - CNR, Roma, 5-7 Novembre 2002)

Mazza L., (1996), *Difficoltà della pianificazione strategica*, in *Dst: rassegna quadrimestrale di studi e ricerche del Dst del Politecnico di Milano*, n. 2

Mazzoleni C. (1997), *Un laboratorio di sviluppo comunitario: il Centro per la piena occupazione di Danilo Dolci a Partinico*, in *Urbanistica* n.108, Roma, INU edizioni

Olivetti A., (2001), *Città dell'uomo*, Edizioni di Comunità, Torino

Olmo C., (1992), *Urbanistica e società civile*, esperienza e conoscenza 1945-1960, Bollati Boringhieri, Torino

Paba G., (1998), *Luoghi comuni: la città come laboratorio di progetti collettivi*, Franco Angeli, Milano

Paba G., (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Franco Angeli, Milano

Paba G., Perrone C., (2002), *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, Alinea Editrice, Firenze

Palermo P. C., (2009), *I limiti del possibile*, Donzelli editore

Pasqui G., (1995), *Pianificazione come argomentazione e comunicazione. Riflessioni su alcuni recenti programmi di ricerca nella planning theory*, in Archivio di studi urbani e regionali, n. 52

Pasqui G., Romano I., (1997), *Le nuove politiche di riqualificazione urbana in Gran Bretagna: il caso di Bethnal Green City Challenge a Londra*, in Archivio di studi urbani e regionali, n. 58

Pinzello I., Quartarone C., (2005), *La città e i bambini. Per un laboratorio di pianificazione e progettazione urbana*, Palumbo

Ranjit Guha, Subaltern Studies – *Modernità e (post)colonialismo*, ombre corte

Romano I., (1998), *L'azione partecipata tra retorica e sorpresa*, in Pasqui G. (a cura di), *La costruzione del locale nelle politiche pubbliche del territorio*, Istituto universitario di architettura, Dipartimento di analisi economica e sociale del territorio, Venezia

Sachs W., (1992), *The development dictionary*, (tr. it. Dizionario dello sviluppo, 2007), EGA

Soderstrom O., Fimiani D., Giambalvo M., Lucido S., (2009), *Urban Cosmographies*. Indagini sul cambiamento urbano a Palermo, Meltemi Editori, Roma

Tacchi E.M., (2004), *Sostenibilità ambientale e partecipazione. Modelli applicativi ed esperienze di Agenda21 Locale in Italia*, Franco Angeli, Milano

Trapani F., (2006), *Urbacost. Un progetto pilota per la Sicilia centrale*, Franco Angeli, Milano

Vallega A., (1989), *Geografia umana*, Mursia

Vinci I., (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategia nell'europa degli anni novanta*, FrancoAngeli, Milano

Urbanistica e Pianificazione

Cannarozzo T., (1996), *Palermo tra memoria e futuro*, Publisicula Editrice, Palermo

Cannarozzo T., (2000), *Palermo le trasformazioni di mezzo secolo*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, anno XXXI n.67, Franco Angeli, Milano

Cannarozzo T., (2008), *Palermo: cronache del terzo millennio*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, anno XXXIX n.93, Franco Angeli, Milano

Carta M., (1996), *Pianificazione territoriale e urbanistica. Dalla conoscenza alla partecipazione*, Palermo, Medina

Carta M. (2003), *Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto*, Palermo, Palumbo.

Carta M., (1999), *L'armatura culturale del territorio*, FrancoAngeli, Milano

Crosta P.L., (1973), *L'urbanista di parte*, Franco Angeli, Milano

Crosta P.L., (1975), *L'urbanistica del riformismo U.S.A.1890-1940*, Mazzotta, Milano

Crosta P.L., (1990), *La produzione sociale del piano*, Franco Angeli, Milano

Crosta P.L., (1998), *Se pianificare nel molteplice e nel diverso è il problema, intendersi sulle intenzioni è la soluzione?*, in Urbanistica, n. 110

Davidoff P., (1973), *Pluralismo sociale e pianificazione di parte* in Crosta P.L. (a cura di), *L'urbanista di parte*, Franco Angeli, Milano

De Carlo G., *Questioni di architettura e urbanistica*, Argalia Editore Urbino

De Carlo G. (1973), *L'architettura degli anni settanta*, Il Saggiatore, Milano

De Carlo G. (1976), *Le radici malate dell'urbanistica italiana*, Mozzì ed, Milano

Doglio C., Urbani L., (1964), *Programmazione e infrastrutture*, Sciascia editore

Doglio C., (1968), *Dal paesaggio, al territorio*, il Mulino

Doglio C., (1979), *La pianificazione organica, come piano della vita?*, *Gli architetti della pianificazione organica in Italia 1946-1978*, CEDAM, Padova

Doglio C., (1995), *Per prova ed errore*, Le Mani

Ferraro G., *Rieducazione alla speranza – Patrick Geddes Planner in India 1914-1924*, Jaca Book

Forester J., (1989), *L'urbanistica di fronte al conflitto: strategie di negoziazione e mediazione nella regolazione dell'uso dei suoli*, in De Cugis A. (a cura di), *Politica-politiche territoriali: azione di governo e uso pubblico della conoscenza*, Franco Angeli, Milano

Forester J. (1989), *Planning in the Face of Power*, Berkeley, University of California Press (tr. it. Pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano, 1998), Bari, Dedalo

Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, Princeton University Press (tr. it. Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione 1993), Bari, Dedalo

- Lanzani A. (1996), *Immagini del territorio e idee di piano 1943-1963*, Milano, Franco Angeli.
- Leone N. G., (1999), *L'uomo, la città, l'ambiente*, UTET, Torino
- Leone N. G., (2004), *Elementi della città e dell'urbanistica*, Palumbo
- Lynch K., (1960), *The image of the city*, Massachusetts Institute of Technology and the president and fellows of Harvard College (tr. it. L'immagine della città 2009), Marsilio Editori, Venezia
- Mumford L., (1961) *The city in history*, Harcourt Brace and Jovanovich (tr. it. La città nella storia, vol.I-II-III 2002), Tascabili Bompiani, Milano
- Mumford L., (1938), *The culture of cities*, Harcourt Brace & company (tr. it. La cultura delle città 2007), Einaudi, Torino
- Ombuen S., Ricci M., *I programmi complessi – innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, ed. Il Sole24 Ore, 2000
- Patrick Geddes, *Città in evoluzione*, Il Saggiatore
- Peattie L., (1973), *Riflessioni sulla pianificazione di parte*, in Crosta P.L. (a cura di), *L'urbanista di parte*, Franco Angeli, Milano
- Rapporto dal Territorio 2005, INU Edizioni, 2006
- Salzano E., (2003), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Bari
- Tafari M., (1964), *Ludovico Quaroni e lo sviluppo dell'architettura moderna in Italia*, Edizioni di Comunità
- Terrana O., (1986), *Il recupero del territorio. Progetto e partecipazione democratica*, A.C.T.
- Tosi A., (1984), *Piano e bisogni due tradizioni di analisi*, Archivio di studi urbani e regionali, n. 21
- Webber, M., (1973), *Pianificazione globale e responsabilità sociale*, in Crosta P.L. (a cura di), *L'urbanista di parte*, Franco Angeli, Milano